

**IMPLEMENTASI PROGRAM JANGKAU,
SINERGI, DAN *GUIDELINE* (JARING) DALAM
MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN
MASYARAKAT NELAYAN SENDANG BIRU
KABUPATEN MALANG**

SKRIPSI

**Diajukan untuk Menempuh Ujian Sarjana pada Fakultas Ilmu Administrasi
Universitas Brawijaya**

DONA DWI DAMAYANTI

NIM. 145030107111005



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
MALANG
2018**

MOTTO

“Air yang mengalir pada akhirnya akan bermuara”



TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline*
(JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat
Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang

Disusun oleh : Dona Dwi Damayanti

NIM : 145030107111005

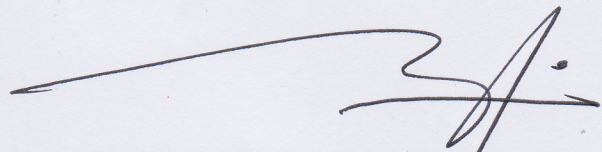
Fakultas : Ilmu Administrasi

Program Studi : Ilmu Administrasi Publik

Konsentrasi/Minat : -

Malang, 09 April 2018

Ketua Komisi Pembimbing



Dr. Mochammad Rozikin, M. AP
NIP. 19630503 198802 1 001

TANDA PENGESAHAN

Telah dipertahankan di depan Majelis Penguji Skripsi Fakultas Ilmu Administrasi

Universitas Brawijaya, pada:

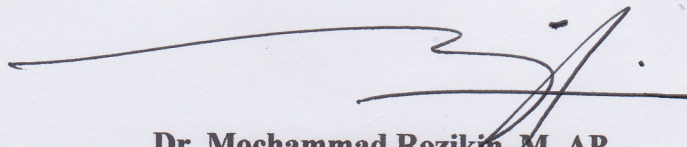
Hari : Kamis
Tanggal : 26 April 2018
Waktu : 09.00 – 10.00 WIB
Skripsi atas nama : Dona Dwi Damayanti
Judul : Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan
Guideline (JARING) dalam Meningkatkan
Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru
Kabupaten Malang

Malang, 26 April 2018

Dan dinyatakan LULUS

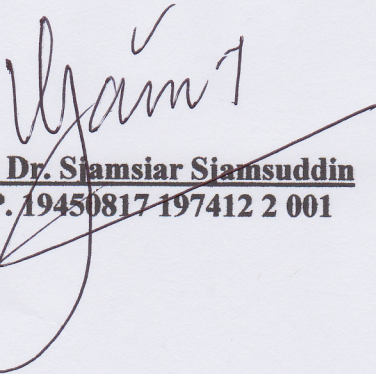
MAJELIS PENGUJI

Ketua



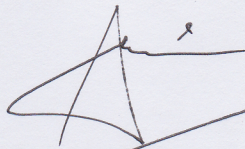
Dr. Mochammad Rozikin, M. AP
NIP. 19630503 198802 1 001

Anggota



Prof. Dr. Sjamsiar Sjamsuddin
NIP. 19450817 197412 2 001

Anggota



Dr. Alfi Haris Wanto, S.AP., M.AP., MMG
NIP. 19810601 200501 1 005

PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang sepengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah dituliskan atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU Nomor 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70).

Malang, 09 April 2018



Dona Dwi Damayanti

RINGKASAN

Damayanti, Dona Dwi 2018. **Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang**. Dosen Pembimbing: Dr. Mochammad Rozikin, M. AP.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan terpenting dalam suatu proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan tidak dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan dan tidak ada realisasinya. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan Sendang Biru dengan menggunakan model implementasi kebijakan Van Meter Van Horn. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis upaya implementator dalam mengurangi hambatan dalam implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING).

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif dan dibatasi oleh dua fokus penelitian, yaitu; (1) Implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang (2) Upaya implementator dalam mengurangi hambatan dalam implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING). Data yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dokumentasi di lapangan. Sedangkan analisis data yang digunakan adalah analisis data deskriptif model Miles, Huberman, dan Saldana dengan melalui proses *data condensation*, *data display*, dan *drawing and verifying conclusions*.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) sesuai dengan teori Van Meter Van Horn, implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, serta kondisi sosial, ekonomi, dan politik. (2) dalam pelaksanaan program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) ditemui beberapa hambatan dan untuk mengurangi hambatan tersebut implementator melakukan beberapa upaya diantaranya bantuan pengurusan hak atas tanah nelayan dan mengupayakan surat-surat kapal dapat digunakan sebagai agunan. Saran yang dapat peneliti berikan antara lain: 1) dibutuhkan standar yang lebih jelas agar pelaksana pelaksana bisa menilai seberapa jauh pelaksanaan yang telah dilakukan; 2) perlu adanya peningkatan dukungan finansial untuk menunjang keberhasilan program; 3) perlu adanya peningkatan kerjasama antara pelaksana program JARING; dan 4) diperlukan adanya forum komunikasi khusus yang *concern* membahas program JARING.

Kata Kunci: Implementasi, Pemberdayaan, Program JARING

SUMMARY

Damayanti, Dona Dwi 2018. **Implementation of Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) program in improving the prosperity of the fishermen community of Sendang Biru Kabupaten Malang**. Advisor: Dr. Mochammad Rozikin, M. AP.

Implementation of policy is the most important step in the policy process. Without implementation, it can not achieve its intended purpose and no realization. This study aims to find, describe, and analyze the implementation program of Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) to raise public awareness by using Van Horn Van Meter policy implementation model. In addition, this study aims to know, describe, and analyze implementation in reducing obstacles in the implementation of the program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING).

This research is descriptive research with qualitative approach and limited by two focus of research, those are; (1) Implementation of Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) program in improving the prosperity of the fishermen community of Sendang Biru Kabupaten Malang (2) Implementer effort in reducing the obstacles in the implementation of Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) program. Data obtained through observation, interviews, documentation in the field. Whereas data analysis used is descriptive data analysis by Miles, Huberman, and Saldana's model through data condensation process, display data, and drawing and verifying conclusions.

The results of the research found that: (1) According to Van Meter Van Horn's theory, the implementation of policy is influenced by several factors, there are the standards and targets of policy, resources, inter-organizational communication, the characteristics of the implementing agency, the disposition of the implementer, and the social, economic, and political conditions. (2) in the implementation of Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) program encountered several obstacles and to reduce the obstacles the implementer made several efforts such as assistance in the management of land rights of fishermen and seek letters of ships can be used as collateral. Suggestions that researchers can provide include: 1) a clearer standard is needed for the implementing implementer to assess how far the implementation has been done; 2) the need for increased financial support to support the success of the program; 3) the need for increased cooperation between JARING program's implementers; and 4) it is necessary to have a particular communication forum that concerned about discussing of JARING program.

Keywords: Implementation, Empowerment, JARING Program

KATA PENGANTAR

Puji syukur peneliti panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahnya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang”**. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Peneliti menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Drs. Andy Fefta Wijaya, MDA, Ph.D selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Mochammad Rozikin, M. AP selaku dosen pembimbing utama, yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk membimbing peneliti dalam penulisan skripsi ini.
4. Orangtua tercinta Suwarno dan Dewi Ulfah Anifah, kedua saudara saya Rio Hengky Sulanda dan Rina Fadyah Valensia yang telah memberikan dukungannya selama peneliti menyusun skripsi ini.
5. Sahabat tercinta Rizky Aulia dan Virginia Jessicasari yang selalu mengingatkan dan memberikan semangat setiap saat.
6. Sahabat sekaligus keluarga yang luar biasa, teman-teman kos KOSID (Kos Ibu Said) Ana, Ririn, Rivani, Nawang, Nurul, Yualita, Ristya, Novrita dan Ruth yang selalu menjadi teman berdiskusi dan menemani peneliti selama kegiatan penelitian berlangsung serta

Shoofia Ayu dan Dianti Puspa yang telah bersama-sama menimba ilmu bersama dari semester 1 hingga sekarang berjuang bersama.

7. Teman-teman Administrasi Publik angkatan 2014, yang selalu berhiruk pikuk di kampus untuk saling memberikan masukan baik, kritik dan saran serta semangat hingga untaian bunga canda bersama-sama dalam menyelesaikan skripsi.

Semoga segala bantuan yang telah diberikan kepada peneliti mendapat balasan dari Allah SWT. Peneliti sadar bahwa skripsi ini masih terdapat kekurangan oleh karenanya demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat peneliti harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, 09 April 2018

Dona Dwi Damayanti

DAFTAR ISI

COVER	i
MOTTO	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI	iii
TANDA PENGESAHAN.....	iv
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	v
RINGKASAN	vi
SUMMARY	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR LAMPIRAN	xv
 BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	15
C. Tujuan Penelitian	16
D. Manfaat Penelitian.....	16
E. Sistematika Penulisan	17
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kebijakan Publik	20
1. Pengertian Kebijakan Publik	20
2. Karakteristik Kebijakan Publik	22
3. Proses Kebijakan Publik	24
B. Implementasi Kebijakan Publik.....	31
1. Definisi Implementasi Kebijakan	31
2. Model Implementasi Kebijakan	33
3. Implementasi Kebijakan dalam Program	43
C. Pemberdayaan Masyarakat	44
1. Pengertian dan Tujuan Pemberdayaan Masyarakat.....	44
2. Paradigma Pemberdayaan Masyarakat.....	47
3. Proses Pemberdayaan Masyarakat	50
D. Masyarakat Nelayan	52
1. Karakteristik Masyarakat Nelayan	52
2. Relasi dalam Masyarakat Nelayan	54
E. Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	57
1. Definisi dan Tujuan Program	57
2. Target dan Sasaran Program.....	58
3. Manfaat Program.....	59

BAB III METODE PENELITIAN

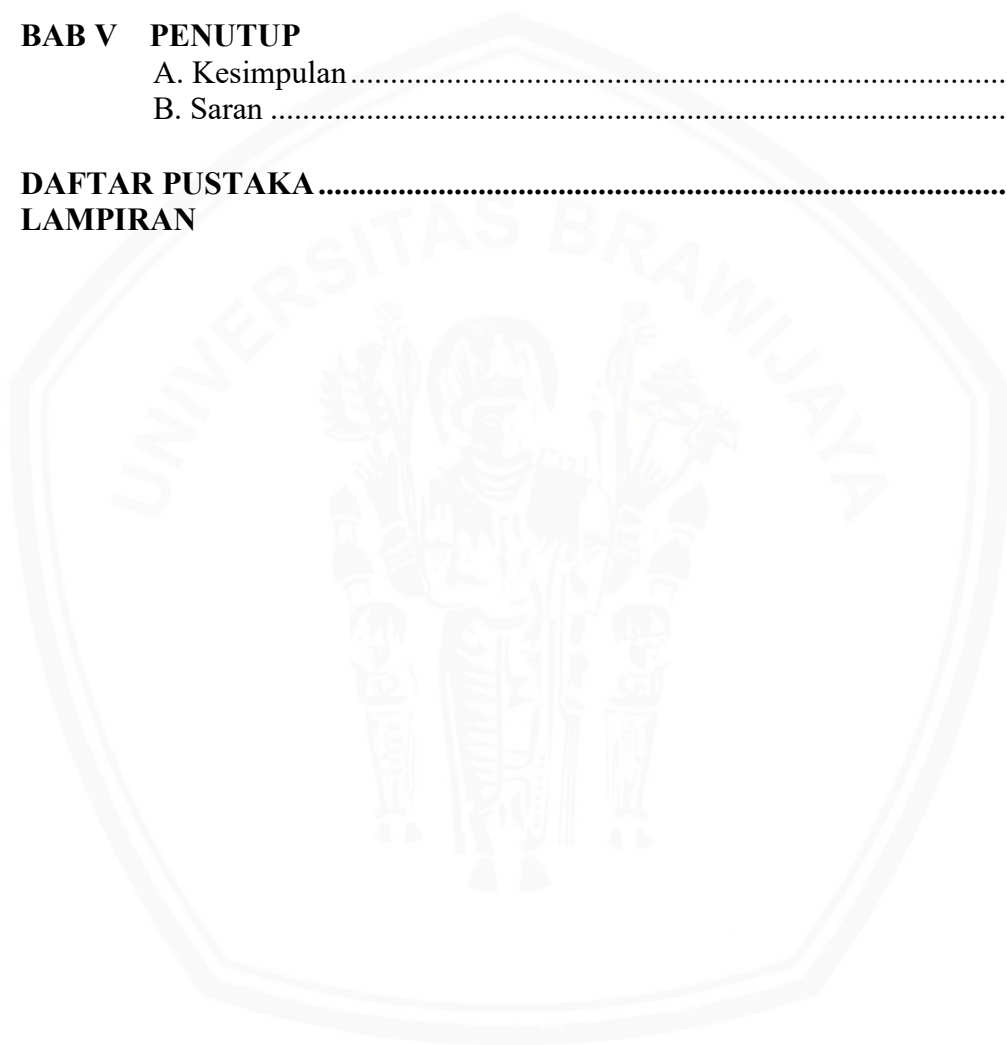
A. Jenis Penelitian	61
B. Fokus Penelitian.....	62
C. Lokasi dan Situs Penelitian.....	63
D. Sumber dan Jenis Data.....	64
E. Teknik Pengumpulan Data.....	66
F. Instrumen Penelitian.....	68
G. Analisis Data.....	70

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian.....	74
1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	74
a. Kondisi Umum Lokasi Penelitian.....	74
b. Kondisi Sosial-Budaya Lokasi Penelitian	77
c. Lambang Kabupaten Malang.....	83
d. Visi dan Misi Kabupaten Malang	85
2. Gambaran Umum Situs Penelitian	87
a. Otoritas Jasa Keuangan.....	87
b. Dinas Perikanan Kabupaten Malang	89
c. PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero).....	91
B. Penyajian Data Fokus Penelitian	95
1. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang.....	95
a. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING) di Sendang Biru	95
b. Ketercapaian Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING) di Sendang Biru	111
2. Upaya Implementator untuk Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	120
a. Hambatan yang Muncul dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	120
b. Upaya Implementator dalam Mengurangi Hambatan yang Terjadidalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	126
C. Analisis Data dan Pembahasan	129
1. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang	129
a. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING) di Sendang Biru.....	129
b. Ketercapaian Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING) di Sendang Biru	145



2. Upaya Implementator untuk Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	150
a. Hambatan yang Muncul dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	150
b. Upaya Implementator dalam Mengurangi Hambatan yang Terjadidalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan <i>Guideline</i> (JARING).....	152
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	155
B. Saran	158
DAFTAR PUSTAKA.....	160
LAMPIRAN	



DAFTAR GAMBAR

No	Judul	hal
Gambar 1.	Proses Kebijakan Publik	28
Gambar 2.	Persentase Proses Kebijakan Publik.....	32
Gambar 3.	Model Van Meter Van Horn	36
Gambar 4.	Model Mazmanian dan Sabatier.....	37
Gambar 5.	Model Hogwood dan Gunn	38
Gambar 6.	Model Goggin, Bowman, dan Lester	39
Gambar 7.	Model Grindle	41
Gambar 8.	Model George Edward III	42
Gambar 9.	Komponen-komponen Analisis Data Model Interaktif.....	71
Gambar 10.	Peta Wilayah Kabupaten Malang	75
Gambar 11.	Peta Wilayah Desa Tambakrejo	76
Gambar 12.	Pantai Sendang Biru	81
Gambar 13.	Lambang Kabupaten Malang	83
Gambar 14.	Skema Misi Pembangunan Kabupaten Malang	85
Gambar 15.	Penyelenggaraan FGD Program JARING Sendang Biru.....	97
Gambar 16.	Pembangunan Fasilitas <i>Cold Storage</i> di Sendang Biru.....	98
Gambar 17.	Diagram Batang Realisasi Kredit Sektor KP	102
Gambar 18.	Sampul Depan <i>e-book</i> Buku SAKU JARING.....	113
Gambar 19.	Dokumentasi <i>Kick-Off</i> Program JARING di Sendang Biru.....	116
Gambar 20.	Realisasi KUR Menurut Sektor Ekonomi per Desember 2016.....	118
Gambar 21.	Realisasi KUR Menurut Sektor Ekonomi per Desember 2017.....	119
Gambar 22.	Masyarakat Nelayan Sendang Biru	125

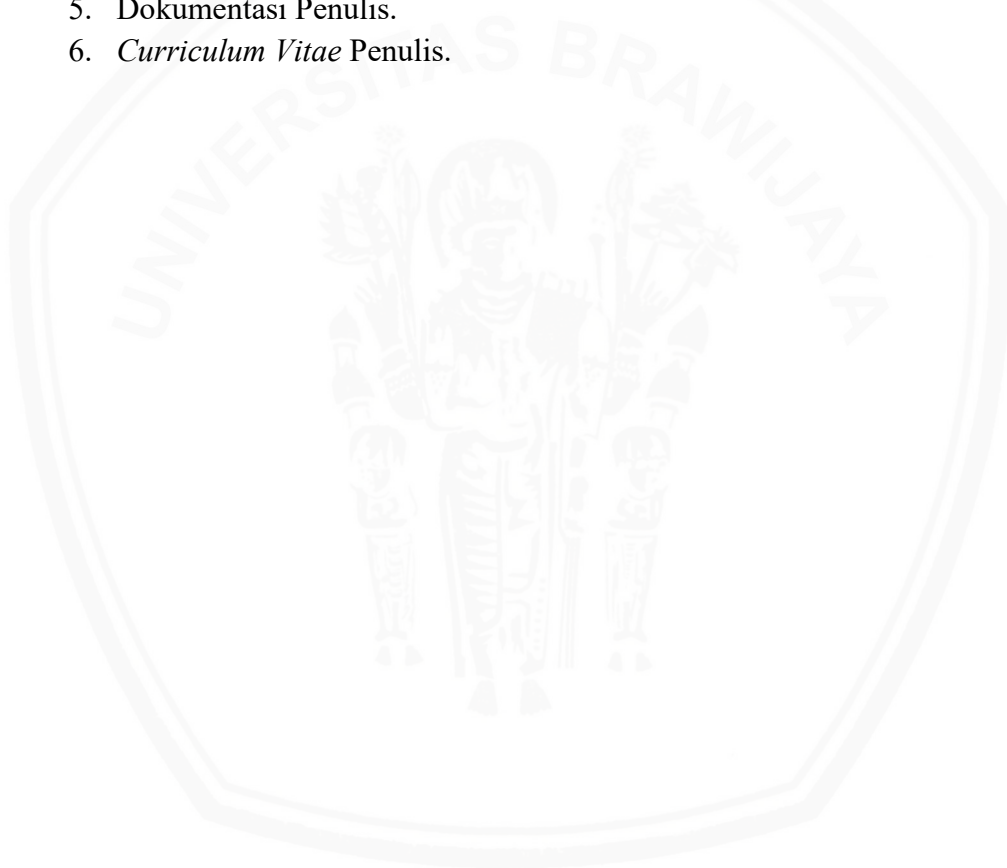
DAFTAR TABEL

No Judul	hal
Tabel 1. Produksi Perikanan Tangkap Laut di Indonesia Th 2011-2015.....	2
Tabel 2. Realisasi Penyaluran sampai dengan Bulan September 2015.....	11
Tabel 3. Produksi Perikanan Tangkap di Kabupaten Malang.....	12
Tabel 4. Kelas-Kelas Nelayan.....	53
Tabel 5. Jumlah Penduduk Berdasarkan Pekerjaan	77
Tabel 6. Realisasi Penyaluran Kredit Sektor Kelautan dan Perikanan Juni 2013- Juni 2017	119



DAFTAR LAMPIRAN

1. Buku SAKU JARING.
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.
3. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019.
4. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 75/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan.
5. Dokumentasi Penulis.
6. *Curriculum Vitae* Penulis.



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara maritim dengan luas wilayah perairan 5,8 juta km² atau lebih dari 70% luas wilayah Indonesia dan tercatat memiliki 13.466 pulau (OJK, 2015: 12). Melihat luas tersebut dapat dilihat betapa besar potensi yang dimiliki Indonesia pada sektor kelautan dan perikanan karena sumber daya alam yang melimpah tersimpan di wilayah perairan Indonesia. Pengelolaan yang optimal dan tepat terhadap sektor kelautan dan perikanan akan menjadikan sektor kelautan dan perikanan poros kegiatan ekonomi pada masa yang akan datang. Produksi perikanan tangkap laut di Indonesia tahun 2011-2015 terjadi peningkatan setiap tahunnya (Tabel 1). Tentunya hal ini menjadi kabar baik untuk sektor kelautan dan perikanan karena terjadi perkembangan pada sektor ini. Perbaikan yang terjadi pada kenyataannya belum memberikan pengaruh besar. Pada tahun 2014 sektor kelautan dan perikanan hanya menyumbang 3,5% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) (OJK, 2015: 12). Hal ini menunjukkan bahwa sektor kelautan dan perikanan belum berkontribusi besar terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Tentunya hal ini menjadi permasalahan yang harus segera diselesaikan melihat Indonesia merupakan negara maritim yang memiliki potensi yang luar biasa pada sektor kelautan dan perikanan.

Tabel 1. Produksi Perikanan Tangkap Laut di Indonesia Tahun 2011-2015

No	Provinsi	Produksi Perikanan Tangkap Laut (ton)				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Aceh	143.681	148.765	153.692	157.944	173.034
2	Sumatera Utara	463.201	510.552	508.359	484.313	494.724
3	Sumatera Barat	196.511	197.460	211.004	214.734	204.771
4	Riau	90.503	95.609	93.279	107.305	105.298
5	Jambi	44.700	46.894	47.713	48.031	43.204
6	Sumatera Selatan	43.800	44.092	44.764	48.186	61.392
7	Bengkulu	39.860	44.561	50.918	60.705	62.291
8	Lampung	154.484	144.485	163.107	157.968	163.384
9	Kep. Bangka Belitung	192.474	202.565	199.243	203.285	139.633
10	Kep. Riau	157.506	147.310	140.597	139.331	149.745
11	DKI Jakarta	180.198	219.836	209.733	226.060	289.214
12	Jawa Barat	185.825	198.978	207.462	206.156	271.332
13	Jawa Tengah	251.536	256.093	224.229	242.072	336.047
14	DI Yogyakarta	3.954	4.094	3.396	5.387	3.918
15	Jawa Timur	362.624	367.922	378.329	385.878	402.569
16	Banten	57.891	59.702	58.568	59.302	68.006
17	Bali	100.503	80.413	102.251	116.910	104.970
18	Nusa Tenggara Barat	140.170	132.781	142.190	227.084	208.334
19	Nusa Tenggara Timur	102.137	66.005	103.825	111.415	118.391
20	Kalimantan Barat	94.063	101.991	120.079	165.622	136.301
21	Kalimantan Tengah	46.400	54.574	66.312	66.384	100.427
22	Kalimantan Selatan	115.688	131.074	176.691	178.916	170.861
23	Kalimantan Timur	102.907	105.393	107.147	111.199	99.940
24	Kalimantan Utara	0	0	0	0	15.801
25	Sulawesi Utara	230.523	279.031	282.980	295.204	257.774
26	Sulawesi Tengah	145.784	196.108	259.984	263.887	171.565
27	Sulawesi Selatan	218.819	247.173	277.896	287.897	318.394
28	Sulawesi Tenggara	227.356	135.446	124.549	150.588	146.325
29	Gorontalo	75.680	84.683	91.439	102.534	104.437
30	Sulawesi Barat	72.454	42.002	45.810	46.717	55.759
31	Maluku	567.953	537.262	551.812	538.121	617.985
32	Maluku Utara	150.232	150.970	151.541	218.097	251.110
33	Papua Barat	117.053	120.329	121.774	119.984	136.393
34	Papua	269.259	281.480	286.339	290.438	221.340
Jumlah		5.345.729	5.435.633	5.707.012	6.037.654	6.204.668

Sumber: Laporan Produksi Perikanan Tangkap Indonesia 2011-2015
(www.bps.go.id)

Besarnya potensi yang dimiliki pada sektor kelautan dan perikanan seharusnya masyarakat pesisir khususnya nelayan mempunyai kehidupan yang sejahtera. Pada kenyataannya kehidupan sosial ekonomi nelayan tergolong rendah bahkan sebagian hidup dalam garis kemiskinan. Kondisi keterbatasan kehidupan sosial dan ekonomi nelayan disebabkan oleh faktor-faktor yang kompleks meliputi fluktuasi musim ikan, keterbatasan sumberdaya manusia, keterbatasan modal, kurangnya akses dan jaringan perdagangan ikan yang cenderung eksploitatif terhadap nelayan sebagai produsen, serta terbatasnya peluang dan kesempatan nelayan untuk melakukan diversifikasi pekerjaan di luar kegiatan mencari ikan di laut (Haryono dalam Zamzami, 2011: 114).

Dari 30,02 juta masyarakat miskin di Indonesia, 7,87 juta atau 25,14% di antaranya adalah nelayan (sumber: <http://www.antarajatim.com> diakses tanggal 05 November 2017). Menurut Semedi dalam Kinseng (2014: 38) *“in Asia, where agriculture takes pride of places as the dominan economic activity, fishing communities...are marginal”* (di Asia, dimana pertanian memiliki tempat yang sangat penting sebagai kegiatan ekonomi yang dominan, masyarakat nelayan menjadi kelompok marjinal). Nelayan terbagi menjadi empat kelas yaitu nelayan besar (kapitalis), nelayan sedang atau menengah, nelayan kecil, dan buruh (Kinseng, 2014: 84). Masyarakat nelayan yang tergolong miskin dan marginal adalah nelayan kecil atau pandega. Maka tepat yang diungkapkan Bailey (dalam Kinseng, 2014: 38) bahwa sebagian

besar nelayan dengan skala produksi yang kecil adalah mereka yang paling miskin di antara masyarakat miskin di Indonesia.

Para nelayan kecil dan buruh nelayan (pandega) berada pada posisi lemah dari segi permodalan misalnya, sebagian besar nelayan kecil dan buruh nelayan (pandega) sangat bergantung kepada pemilik modal atau sering disebut *pengambek*. *Pengambek* merupakan masyarakat yang memiliki dukungan finansial untuk membantu memberikan pinjaman kepada nelayan lain atau lebih mudah dikenal sebagai juragan (Prayoga, 2016). Ketiadaan modal menyebabkan para nelayan ini harus meminjam dana kepada *pengambek* untuk biaya operasi penangkapan ikan di laut. Selain untuk biaya operasi saat melaut, para nelayan ini meminjam dana untuk membeli peralatan melaut, memperbaiki kerusakan, dan untuk memenuhi kebutuhan hidup ketika tidak musim panen. Hutang yang dimiliki nelayan kepada *pengambek* terus bertambah hingga tidak terbayarkan. Sebagai kompensasi kepada pemilik modal, nelayan harus menjual hasil tangkapannya kepada *pengambek* tersebut dan *pengambek* yang menentukan harganya yang biasanya jauh lebih murah dibandingkan dengan harga pasar. Sehingga dapat dikatakan para nelayan ini sangat terikat dan bergantung pada *pengambek* yang menciptakan hubungan *patron-client* (Kinseng, 2014: 95).

Pemerintah telah berupaya untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat pesisir selama ini melalui kebijakan publik. Kebijakan adalah selalu tentang keputusan negara dan pemerintah. Tujuan dari suatu kebijakan adalah untuk mengubah kondisi yang sudah ada

ke arah kondisi yang lebih baik (Nugroho, 2015: 137). Seperti yang dinyatakan Dye (dalam Abdul Wahab, 2015: 14), kebijakan publik adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Kebijakan publik dapat diartikan sebagai keputusan negara atau pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk mengatur kehidupan masyarakat umum di wilayahnya agar dapat mencapai misi bangsa dalam hal ini khususnya perkembangan pada sektor kelautan dan perikanan.

Suatu kebijakan memiliki tahapan-tahapan mulai dari diputuskan sampai dengan tindak lanjut dari kebijakan tersebut. Secara umum, tahapan kebijakan publik ada tiga yaitu formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Formulasi kebijakan merupakan tahapan menyusun suatu kebijakan sampai dengan kebijakan tersebut disahkan yang diawali dari mengenali masalah yang kemudian didefinisikan. Setelah permasalahan tersebut didefinisikan dilanjutkan dengan mengidentifikasi untuk menemukan alternatif-alternatif solusi dan ditentukan mana yang paling baik. Tahapan kedua adalah implementasi kebijakan, pada tahapan ini kebijakan yang sudah disahkan diterapkan. Apabila suatu kebijakan tidak diimplementasikan, maka kebijakan tersebut tidak akan bisa mencapai target atau sasaran yang telah ditentukan dan hanya berupa tulisan. Terakhir, pada tahapan evaluasi kebijakan dilakukan penilaian terhadap penerapan yang telah dilakukan atau mengukur seberapa jauh kebijakan tersebut mencapai sasaran. Tahapan pada kebijakan publik menggambarkan alur pembuatan kebijakan publik. Hogwood dan Gun (dalam Parsons, 2014: 81) menjabarkan tahapan kebijakan

menjadi 9 tahapan yakni: 1) pencarian isu dan penentuan agenda; 2) penyaringan isu; 3) definisi isu; 4) memperkirakan (*forecasting*); 5) menentukan tujuan dan prioritas; 6) analisis opsi; 7) implementasi kebijakan, monitoring, dan kontrol; 8) evaluasi dan *review*; dan 9) pemeliharaan kebijakan, penggantian, dan penghentian.

Implementasi merupakan tahapan terpenting yang berkontribusi sebesar 60% dalam menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan, sedangkan sisanya 20% terletak pada perencanaan kebijakan tersebut dan 20% lainnya terletak pada kontrol dari kebijakan tersebut (Nugroho, 2015: 213). Implementasi kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kebijakan. Van Meter Van Horn berasumsi bahwa implementasi kebijakan bekerja sejalan dengan proses kebijakan (Nugroho, 2015: 219). Model implementasi Van Meter Van Horn meliputi 6 variabel yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, hubungan antar organisasi, karakteristik pelaksana, disposisi implementator, dan kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

Salah satu misi pemerintah melalui Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dalam mengembangkan sektor kelautan dan perikanan tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 adalah “Mewujudkan Indonesia menjadi Negara Kepulauan yang Mandiri, Maju, Kuat, dan Berbasis Kepentingan Nasional”. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia nomor 45/PERMEN-KP/2015 merupakan

perubahan atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia nomor 25/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019 merupakan tahapan ketiga atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Strategi pembangunan pada sektor kelautan dan perikanan yang tertuang dalam peraturan nomor 45/PERMEN-KP/2015 yakni: 1) memperkuat jati diri sebagai negara maritim; 2) pemberantasan perikanan ilegal atau *IUU Fishing*; 3) akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional melalui peningkatan hasil perikanan; 4) peningkatan kedaulatan pangan melalui peningkatan produksi perikanan; dan 5) pengembangan ekonomi maritim kelautan.

Kebijakan yang telah dilakukan pemerintah untuk mendorong sektor kelautan dan perikanan di antaranya adalah program Pembangunan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri – Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri – KP). Kedua program ini dianggap belum mampu untuk mengembangkan sektor kelautan dan perikanan.

Program PEMP diluncurkan pada tahun 2000, secara umum program ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir melalui pengembangan budaya kewirausahaan, penguatan Lembaga Keuangan Mikro (LKM), penggalangan partisipasi masyarakat dan kegiatan usaha ekonomi produktif yang berbasis sumber daya lokal. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Zamzami (2011: 113-125), program ini mendapatkan banyak kendala.

Bantuan pemerintah yang diberikan kepada masyarakat melalui program ini baik berupa bantuan mesin perahu maupun peminjaman modal usaha prosedurnya tidak sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Pedoman Umum PEMP. Sanksi yang diberikan kepada kelompok masyarakat pemanfaat (KMP) atau masyarakat pesisir yang menerima bantuan dirasa memberatkan anggota KPM. Selain itu, kendala yang dihadapi program PEMP adalah tidak adanya monitoring dan evaluasi dari Dinas Perikanan yang mengakibatkan pihak dinas tidak mengetahui masalah yang muncul di lapangan. Kendala lain yang muncul adalah belum berfungsinya LEPP-M3 sebagai lembaga yang berperan memberikan dukungan operasional bagi anggota KMP dengan memberikan pembinaan, faktanya LEPP-M3 hanya berperan mengurus laporan dari anggota KMP yang sifatnya administratif.

Kemudian pada tahun 2009, Kementerian Kelautan dan Perikanan menggagas program PNPM Mandiri – KP yang merupakan perkembangan dari program PNPM Mandiri yang muncul terlebih dahulu pada tahun 2007. Program PNPM Mandiri – KP merupakan suatu program pemberdayaan yang dibentuk kelompok dan dikelola dari, oleh, dan untuk masyarakat yang terkonsentrasi pada usaha pemberdayaan masyarakat pesisir sesuai dengan kebutuhan komunitas tersebut. Terdapat tiga komponen utama dalam program ini, yaitu: 1) Pengembangan Usaha Mina Pedesaan (PUMP) perikanan tangkap, perikanan budidaya, dan pengolahan dan pemasaran hasil perikanan; 2) Pemberdayaan Usaha Garam Rakyat (PUGAR); dan 3) Pengembangan Desa Pesisir Tangguh. Dalam penerapannya program PNPM

Mandiri – KP dirasa gagal dalam melakukan pemberdayaan pada masyarakat pesisir. Pengaruh PNPM Mandiri secara nasional sebagai salah satu upaya percepatan penurunan kemiskinan masih belum dapat terukur pengaruhnya terhadap perlambatan penurunan angka kemiskinan (Bappenas, 2013). Dalam studi yang dilakukan oleh Ibnu Fakhurroji (2011) menyatakan bahwa modal yang diberikan dalam program untuk mengembangkan usaha tiap kelompok masyarakat menjadi hambatan dalam pemberdayaan masyarakat. Pasalnya tidak semua kelompok masyarakat mendapatkan modal usaha karena harus melalui tahapan lolos verifikasi proposal.

Kondisi tersebut mendorong Otoritas Jasa Keuangan (OJK) untuk meningkatkan peran dan fungsinya yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dalam mendukung pemerintah untuk mengembangkan sektor kelautan dan perikanan. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) bersama Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) meluncurkan program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING). Program JARING merupakan salah satu upaya yang dilakukan pemerintah dalam mendongkrak sektor kelautan dan perikanan di Indonesia. Program JARING ditujukan untuk meningkatkan pembiayaan pada sektor kelautan dan perikanan yang selama ini pembiayaan yang tersalurkan pada sektor ini terbilang rendah dan dianggap beresiko dan mengenalkan masyarakat pesisir pada sektor jasa keuangan. Keberadaan program ini dimaksudkan untuk menarik perbankan maupun industri keuangan non bank (IKNB) untuk meningkatkan pembiayaan pada sektor kelautan dan perikanan

dengan menggambarkan potensi bisnis pada sektor ini sehingga masyarakat pesisir khususnya nelayan yang menggantungkan kehidupannya pada sektor kelautan dan perikanan mendapatkan akses permodalan yang nantinya akan mendorong produktivitas mereka.

Awal peluncuran program JARING pada tanggal 11 Mei 2015 di Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan terdapat 8 perbankan yang bergabung dalam program ini yaitu PT Bank Rakyat Indonesia (Persero), Tbk, PT Bank Negara Indonesia (Persero), Tbk, PT Bank Mandiri (Persero), Tbk, PT Bank Danamon Indonesia, Tbk, PT Bank Tabungan Pensiunan Nasional, Tbk, PT Bank Permata, Tbk, PT Bank Bukopin, Tbk dan PT BPD Sulselbar. Kemudian pada tahun 2016 bertambah dengan total 16 bank *partner* dan IKNB yang tergabung dalam program JARING dan pada tahun 2017 bertambah lagi dengan total keseluruhan 47 bank *partner* dan IKNB. Bertambahnya jumlah bank *partner* dan IKNB yang tergabung membuktikan bahwa program JARING mampu menarik pembiayaan pada sektor kelautan dan perikanan yang artinya semakin besar pembiayaan yang disalurkan pada sektor kelautan dan perikanan. Keberadaan program JARING seharusnya mampu memberikan dampak positif atau peningkatan kesejahteraan masyarakat pesisir terutama nelayan kecil.

Tabel 2. Realisasi Penyaluran sampai dengan Bulan September 2015

LAPORAN REALISASI PENYALURAN s.d. BULAN SEPTEMBER 2015				
dalam satuan Miliar Rupiah				
Nama Bank Partner	Nominal Komitmen 2015	<i>Growth</i> Komitmen 2015 (%) Dibanding <i>Outstanding</i> Des 2014	Penyaluran Kredit KP sampai September 2015	<i>Share</i> Penyaluran Kredit KP terhadap Total Komitmen Tahun 2015 (%)
1	2	3	4	5 = (4/2)*100%
BRI	2,500	52.00%	2,919.09	116.76%
BNI	1,000	94.88%	393.95	39.39%
MANDIRI	1,250	81.70%	624.00	49.92%
DANAMON	300	94.64%	107.31	35.77%
BTPN	50	50.66%	221.99	443.98%
PERMATA	180	56.25%	50.00	27.78%
BUKOPIN	81	91.01%	62.37	77.00%
SULSELBAR	13	19.52%	32.59	250.67%
TOTAL	5,374	67.83%	4,411.29	82.09%

Sumber : Siaran Pers OJK No 49/DKNS/OJK/V/2017 (www.ojk.co.id)

Empat bulan setelah diluncurkan program JARING, realisasi penyaluran kredit baru ke sektor kelautan dan perikanan oleh bank *partner* pada bulan September 2015 telah mencapai Rp 4,41 triliun atau 82,09% dari target (*sumber: siaran pers OJK No 49/DKNS/OJK/V/2017*). Tahun 2016, OJK menargetkan penyaluran pembiayaan atau kredit program JARING sebesar Rp 9,2 triliun. Hingga bulan September 2016, penyaluran pembiayaan atau kredit program JARING mencapai Rp 23, 2 triliun yang artinya telah melebihi target yang ditetapkan (*sumber: www.ojk.go.id diakses tanggal 20 Oktober 2017*). Tentunya hal ini membuat pemerintah semakin optimis dalam mengembangkan sektor kelautan dan perikanan.

Dinas Perikanan bersama bank *partner* melakukan sosialisasi kepada masyarakat untuk mendapatkan kredit program JARING yang kemudian akan ditindaklanjuti oleh perbankan. Kredit program JARING ini merupakan

Kredit Usaha Rakyat (KUR) sektor kelautan dan perikanan, yang membedakan adalah prosesnya. Proses kredit program JARING dapat dilakukan masyarakat tanpa harus datang ke kantor perbankan yang bersangkutan melalui Layanan Keuangan Tanpa Kantor dalam Rangka Keuangan Inklusif (Laku Pandai). Untuk mendapatkan akses permodalan yang berupa kredit untuk nelayan dapat dilakukan melalui Laku Pandai, dimana masyarakat dapat mengakses layanan perbankan atau layanan keuangan lainnya pada agen bank yang tersebar di wilayah tertentu tanpa harus menuju kantor bank.

Tabel 3. Produksi Perikanan Tangkap di Kabupaten Malang

Tahun	Produksi Perikanan Tangkap (ton)		Total
	Laut	Perairan Umum	
2013	10.566,55	382,63	10.949,28
2014	10.684,04	393,63	11.077,67

Sumber: Laporan Produksi Perikanan Tangkap 2013-2014
(www.perikanan.malangkab.go.id)

Kabupaten Malang merupakan salah satu wilayah yang terletak di Provinsi Jawa Timur. Potensi perikanan tangkap di Kabupaten Malang meliputi perikanan tangkap di laut dan perairan umum. Potensi perikanan laut sendiri tersebar di 6 wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Sumbermanjing Wetan, Kecamatan Donomulyo, Kecamatan Tirtuyudo, Kecamatan Bantur, Kecamatan Ampelgading, dan Kecamatan Gedangan. Sedangkan yang menjadi titik terbesar pusat kegiatan perikanan tangkap terletak di Dusun Sendang Biru Desa Tambakrejo Kecamatan Sumbermanjing Wetan. Program JARING untuk di Sendang Biru Kabupaten Malang telah diresmikan pada 04

November 2015. Jumlah nelayan yang berada di Sendang Biru Kabupaten Malang adalah 3251 nelayan dari 3985 total keseluruhan nelayan yang ada di Kabupaten Malang (Dinas Perikanan, 2017). Desa Tambakrejo merupakan salah satu desa yang berada di daerah pesisir dengan kondisi daratan berbukit dan dihuni kurang lebih 8.200 jiwa yang 60 persennya penduduk kurang mampu (Handartoputra dkk, 2015: 93). Sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Malang memiliki potensi yang cukup besar. Sendang Biru dikenal sebagai salah satu wilayah penghasil ikan tuna terbesar di Jawa Timur dan memiliki potensi menjadi penghasil ikan tuna terbaik dari sisi kuantitas dan kualitas.

Seperti yang dipaparkan sebelumnya, permasalahan yang terjadi dalam kehidupan nelayan yang sampai saat ini belum terselesaikan adalah hubungan keterikatan nelayan kecil dan buruh atau pandega dengan *pengambek*. Putaran kemiskinan tidak terhenti karena hubungan ini sampai sekarang belum dapat terputus. Salah satu upaya pemerintah dalam memutus hubungan ini adalah mengenalkan sektor jasa keuangan kepada nelayan melalui sosialisasi yang terus dilakukan agar nelayan lebih *bankable* dan tidak terus terikat kepada *pengambek*. Berdasarkan wawancara dengan Ibu Inang selaku Kasi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan Kabupaten Malang, program JARING ini cukup bagus untuk mengenalkan masyarakat pesisir pada layanan perbankan atau layanan keuangan lainnya agar masyarakat lebih *bankable* namun sampai saat ini program ini belum menyentuh nelayan kecil yang seharusnya menjadi

prioritas untuk diberdayakan (Hasil wawancara pada Rabu, 08 November 2017).

Kurang lebih dua tahun program JARING berjalan, penyaluran kredit pada sektor kelautan dan perikanan telah melebihi target. Seharusnya, dengan tercapainya target program JARING ini mampu memberikan perubahan pada kehidupan masyarakat pesisir khususnya nelayan kecil yang butuh untuk diberdayakan. Namun yang terjadi di Sendang Biru adalah yang dapat mengakses kredit program JARING adalah nelayan besar yang tentunya adalah para juragan atau *pengambek*. Nelayan kecil dan buruh nelayan atau pandega di Sendang Biru sampai saat ini belum tersentuh kredit program JARING. Kenyataannya, bank *partner* dalam program ini hanya menyasar nelayan-nelayan besar. Sedangkan, nelayan kecil atau pandega tetap tersisihkan.

Sebelum adanya program JARING, pemerintah sudah pernah melaksanakan beberapa program yang berkaitan dengan permodalan untuk nelayan Sendang Biru. Program-program tersebut adalah Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir dan Pengembangan Usaha Mina Pedesaan (PUMP) namun kedua program ini dirasa tidak berjalan. Program PEMP dalam pelaksanaannya tidak ada monitoring dikarenakan dana segar yang digulirkan yang dikelola oleh LEPP-M3 yang dikelola oleh masyarakat langsung tidak memberikan laporan pengelolaan keuangannya kepada Dinas Perikanan Kabupaten Malang karena ketidakpercayaan kepada pemerintah, sehingga Dinas Perikanan sulit untuk melakukan monitoring terhadap dana

yang digulirkan. Sama halnya dengan program PEMP, program PUMP yang merupakan salah satu program dari PNPM MANDIRI-KP memberikan bantuan segar berupa dana modal untuk masyarakat nelayan diberikan kepada setiap kelompok nelayan dan dikelola sendiri. Menanggapi hal tersebut, Otoritas Jasa Keuangan bersama Kementerian Kelautan dan Perikanan meluncurkan program baru pada tahun 2015 yaitu program JARING. Program tersebut diharapkan mampu mendongkrak sektor kelautan dan perikanan. Berdasarkan uraian permasalahan diatas penulis tertarik untuk meneliti bagaimana **“IMPLEMENTASI PROGRAM JANGKAU, SINERGI, DAN *GUIDELINE* (JARING) DALAM MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN NELAYAN SENDANG BIRU KABUPATEN MALANG”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana implementasi program jangkau, sinergi, dan *guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang?
2. Bagaimana upaya implementator untuk mengurangi hambatan yang terjadi dalam implementasi program jangkau, sinergi, dan *guideline* (JARING) ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan penjabaran rumusan masalah sebelumnya, maka penjabaran dari tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis bagaimana implementasi program jangkau, sinergi, dan *guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang.
2. Mengetahui, mendeskripsikan, dan menganalisis upaya implementator untuk mengurangi hambatan yang terjadi dalam implementasi program jangkau, sinergi, dan *guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang.

D. Manfaat Penelitian

Diharapkan dengan adanya penelitian Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) untuk Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang mampu memberikan kontribusi dan manfaat sebagai berikut:

1. Kontribusi Teoritis
 - a. Menambah kajian teoritis dalam lingkup administrasi publik khususnya pada bidang ilmu kebijakan publik.
 - b. Sebagai bahan referensi bagi penelitian atau studi lanjutan dengan topik terkait Implementasi Program Jangkau, Sinergi,

dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang.

2. Kontribusi Praktis

- a. Memberikan sumbangan pemikiran terkait Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang kepada instansi terkait yaitu Otoritas Jasa Keuangan Malang, Dinas Perikanan Kabupaten Malang, dan Perbankan.
- b. Sebagai masukan bagi instansi terkait yaitu Otoritas Jasa Keuangan Malang, Dinas Perikanan Kabupaten Malang, dan Perbankan bagi Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang.

E. Sistematika Pembahasan

Gambaran terkait pembahasan penelitian tentang Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Kabupaten Malang di antaranya adalah:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini menjelaskan hal-hal yang melatarbelakangi penelitian sehingga peneliti ingin mengetahui lebih rinci mengenai implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) di Sendang Biru Kabupaten Malang. Kemudian

peneliti menyusun rumusan masalah yang akan menjadi fokus penelitian yaitu: 1) bagaimana Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang; dan 2) bagaimana upaya implementator untuk mengurangi hambatan yang terjadi dalam implementasi program jangkau, sinergi, dan *guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang. Pada bab ini dijelaskan tujuan penelitian yang merupakan penjabaran dari rumusan masalah dan manfaat penelitian yang meliputi kontribusi teoritis dan praktis.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini merupakan pemaparan dan uraian teori sebagai landasan yang digunakan peneliti untuk menyusun penelitian. Teori atau konsep yang dipaparkan dalam bab ini juga dapat digunakan sebagai instrumen analisis data yang didapatkan peneliti di lapangan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini menjabarkan tentang metode yang digunakan dalam penelitian terkait Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang meliputi jenis penelitian, fokus penelitian, sumber dan jenis data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan analisis data.

BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memaparkan hasil penelitian yang telah dilakukan dan menyajikan data-data yang didapatkan selama penelitian. Data yang disajikan sesuai dengan fokus penelitian yang menjawab pertanyaan pada rumusan masalah yang kemudian data tersebut dianalisis.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan berdasarkan data yang didapatkan selama penelitian dan peneliti menganalisis data tersebut. Kemudian pada bab ini memuat saran yang diberikan peneliti yang merupakan sumbangan pemikiran terkait Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Pesisir Sendang Biru Kabupaten Malang.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan biasanya dikaitkan dengan keputusan pemerintah karena pemerintah yang memiliki wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat dan bertanggung jawab melayani kepentingan umum. Kebijakan diterjemahkan dari kata *policy* yang secara etimologis berasal dari kata *polis* dalam bahasa Yunani memiliki arti negara-kota (Abidin, 2015: 4). Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kebijakan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Sedangkan pengertian publik dalam rangkaian kata *public policy* memiliki tiga konotasi, yaitu pemerintah, masyarakat, dan umum. Publik tidak hanya memiliki arti masyarakat saja, namun memiliki pengertian umum yang artinya pihak privat juga termasuk didalamnya.

Thomas R. Dye menyatakan bahwa kebijakan publik adalah “*whatever governments choose to do or not to do*”. Definisi kebijakan publik yang diungkapkan oleh Dye sering dikutip dalam buku teks yang membahas tentang kebijakan publik. Pemaknaan seperti yang digagas oleh Dye kemungkinan akan menimbulkan kerancuan tertentu karena tidak cukup memadai untuk mendeskripsikan substansi atau esensi

kebijakan publik yang sesungguhnya (Abdul Wahab, 2015: 14). Sedangkan Hamdi (2014: 33) mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan *output* atau hasil dari penyelenggaraan pemerintahan negara, selain hasil berupa peraturan perundang-undangan, barang-barang publik, dan pelayanan publik. Makna tersebut menggambarkan, suatu kebijakan publik erat kaitannya dengan karakter wilayah negara. Wilayah negara sebagai lokasi dari aktivitas pemerintahan dan seharusnya menjadi tempat persemaian nilai yang terkandung didalam kebijakan publik.

Anderson (dalam Hamdi, 2014: 36) mengartikan kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga atau pejabat pemerintah dan mencatat lima implikasi dari konsepnya mengenai kebijakan publik, yaitu:

1. Kebijakan publik adalah tindakan yang berorientasi tujuan.
2. Kebijakan publik berisikan rangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu.
3. Kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu.
4. Kebijakan publik merupakan gambaran dari kegiatan pemerintah yang nyata.
5. Kebijakan pemerintah dapat merupakan kegiatan aktif atau pasif dalam menghadapi suatu masalah.

Sehingga kebijakan publik dapat diartikan sebagai langkah yang diambil oleh pemimpin maupun pihak yang memiliki kewenangan dalam mengatasi persoalan atau kondisi yang terjadi maupun dalam menciptakan pembaharuan yang bertujuan untuk perbaikan dan ditujukan untuk masyarakat umum. Beberapa pendapat ahli mengenai makna dari kebijakan publik, dapat ditarik kesimpulan bahwa kebijakan

publik merupakan suatu tindakan yang diambil oleh pemerintah sebagai pihak yang memiliki wewenang untuk menjawab tuntutan dari masyarakat bersifat mengikat untuk memperbaiki suatu kondisi menjadi lebih baik.

2. Karakteristik Kebijakan Publik

James Anderson (dalam Abidin, 2012: 23) mengemukakan beberapa ciri suatu kebijakan:

1. *Public policy is purposive, goal-oriented behaviour rather than random or chance behaviour.* Setiap kebijakan harus memiliki tujuan, artinya setiap kebijakan yang diciptakan ditujukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Jadi, pembuatan suatu kebijakan tidak dilakukan dengan asal dan tanpa pertimbangan.
2. *Public policy consists of courses of action—rather than separate, discrete decision, or actions—performed by government officials.* Kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan, artinya suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain. Namun berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada implementasi, interpretasi, dan penegakan hukum.
3. *Policy is what government do—not what they say will do or what they intend to do.* Kebijakan adalah apa yang dilakukan

oleh pemerintah, bukan apa yang masih ingin atau dikehendaki untuk dilakukan pemerintah.

4. *Public policy may either negative or positive.* Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk melaksanakan atau menganjurkan.
5. *Public policy is based on law and is authoritative.* Kebijakan publik harus berdasar hukum, sehingga mempunyai kewenangan untuk memaksa masyarakat mengikutinya.

Sedangkan Hamdi (2014: 37-39) membagi menjadi tiga karakter utama dari kebijakan publik adalah sebagai berikut:

1. Setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan, yaitu untuk menyelesaikan masalah publik. Setiap kebijakan publik akan selalu mengandung suatu upaya untuk mencari penyelesaian masalah yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari. Dalam konteks ini, kebijakan publik dipandang sebagai suatu upaya untuk menyelesaikan masalah bersama masyarakat yang tidak dapat ditanggulangi secara perorangan. Oleh karena itu, persoalan yang diharapkan dapat diselesaikan melalui kebijakan publik adalah persoalan yang berkaitan dengan kebijakan secara spesifik.
2. Setiap kebijakan publik selalu merupakan pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Suatu kebijakan publik

secara lebih konkret dapat diamati dalam wujud rencana, program, dan kegiatan.

3. Setiap kebijakan publik selalu termuat dalam hukum positif. Dengan karakteristik tersebut, maka kebijakan publik untuk dapat dilakukan dan bermanfaat bagi semua masyarakat harus termuat dalam hukum positif. Hukum dapat menegaskan kepatuhan tertentu atau juga dapat memberikan suatu manfaat.

Berdasarkan pemaparan mengenai karakteristik kebijakan oleh beberapa ahli dapat disimpulkan bahwa keberadaan kebijakan publik ditujukan untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan dan tujuan tersebut untuk kepentingan publik. Sehingga suatu kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang diharuskan untuk memiliki tujuan yang jelas, ditujukan untuk kepentingan tertentu, tidak berdiri sendiri agar tidak tumpang tindih dengan kebijakan yang lain, diputuskan oleh pihak yang berwenang, dan memiliki kekuatan hukum.

3. Proses Kebijakan Publik

Keberadaan suatu kebijakan publik tentunya tidak secara instan ada dalam menyelesaikan suatu persoalan atau memberikan perbaikan. Menurut Gerstone (dalam Abdul Wahab, 2015: 18) kebijakan publik itu dibuat dan dijalankan oleh *“people who have been authorized to act by popular consent and in accordance with established norms and procedures”* (orang yang telah diberi wewenang untuk bertindak dengan

persetujuan populer dan sesuai norma-norma dan prosedur). Kebijakan terbentuk melalui beberapa tahapan dalam proses pembuatan kebijakan. Terdapat lima tahapan dalam proses suatu kebijakan publik (Hamdi, 2014: 80-107):

1. Penentuan Agenda

Penentuan agenda merupakan proses untuk menjadikan suatu masalah agar mendapatkan perhatian dari pemerintah. Kraft dan Furlong (dalam Hamdi, 2014: 80) mengungkapkan bahwa penentuan agenda adalah bagaimana masalah-masalah yang dipandang dan dirumuskan, mengarahkan perhatian, dan masuk menjadi agenda politik. Tahapan ini dimulai dari kegiatan pendefinisian masalah dengan pengenalan dan perumusan isu-isu yang menjadi perhatian pemerintah. Isu-isu tersebut merupakan kondisi yang terjadi di kehidupan masyarakat yang menciptakan suatu kesadaran untuk menentukan perubahan melalui tindakan-tindakan pemerintah. Pada proses penentuan agenda ditujukan untuk menjelaskan mekanisme dan dinamika perubahan dari transformasi suatu kondisi dalam kehidupan masyarakat yang menjadi masalah kebijakan yang membutuhkan alternatif solusi dengan menggunakan kekuasaan pemerintah dalam membuat kebijakan.

2. Formulasi Kebijakan

Setelah menentukan permasalahan yang diangkat dari penyaringan isu-isu di lapangan, selanjutnya adalah merumuskan

alternatif kebijakan. Menurut Hamdi (2014: 87) pada tahapan formulasi kebijakan setidaknya menyangkut dua aktivitas yaitu perancangan tujuan kebijakan dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut. Perancangan tujuan kebijakan sangat berkaitan dengan rumusan masalah kebijakan. Ditentukannya tujuan kebijakan akan membawa ke arah mana kebijakan tersebut berjalan. Kemudian strategi yang dilakukan untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah ditetapkan merupakan penegasan bahwa setiap pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif solusi dari kebijakan tersebut dari awal perlu dirumuskan sampai dengan terpilihnya alternatif tersebut menjadi sebuah kebijakan.

3. Penetapan Kebijakan

Penetapan kebijakan pada dasarnya adalah pengambilan keputusan terhadap pilihan-pilihan atau alternatif-alternatif solusi kebijakan yang telah tersedia. Penetapan kebijakan merupakan proses yang dilakukan pemerintah sebagai pemegang kuasa untuk melaksanakan suatu pola tindakan tertentu atau sebaliknya, untuk tidak melakukan tindakan tertentu (Hamdi, 2014: 94). Pada tahap sebelumnya telah dijelaskan mengenai formulasi kebijakan yang merupakan penentuan tujuan yang akan dicapai dan penentuan strategi untuk mencapai tujuan tersebut dengan memunculkan beberapa pilihan atau alternatif solusi. Pada tahap ini, pilihan atau alternatif kebijakan yang paling baik diambil dengan melihat

pertimbangan dari berbagai dampak atau resiko yang dimiliki masing-masing pilihan atau alternatif solusi.

4. Pelaksanaan Kebijakan

Pelaksanaan atau implementasi kebijakan bersangkutan dengan *stakeholders* yang terlibat dalam kebijakan dalam usaha untuk mencapai tujuan dari ditetapkan suatu kebijakan. Pada dasarnya, tahap ini berkaitan dengan bagaimana *stakeholders* bekerja atau berproses untuk menjadikan kebijakan yang telah ditetapkan menghasilkan suatu keadaan yang direncanakan. Van Meter Van Horn (dalam Abdul Wahab, 2015: 135) mendefinisikan proses implementasi sebagai *“those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objective set forth in prior policy decision”*. Kebijakan apabila tidak dilaksanakan atau diterapkan tidak akan mampu mencapai tujuan dari kebijakan tersebut. Apabila hal tersebut terjadi, kebijakan hanya sebuah angan untuk menciptakan kondisi yang lebih baik dan tidak akan pernah tercapai.

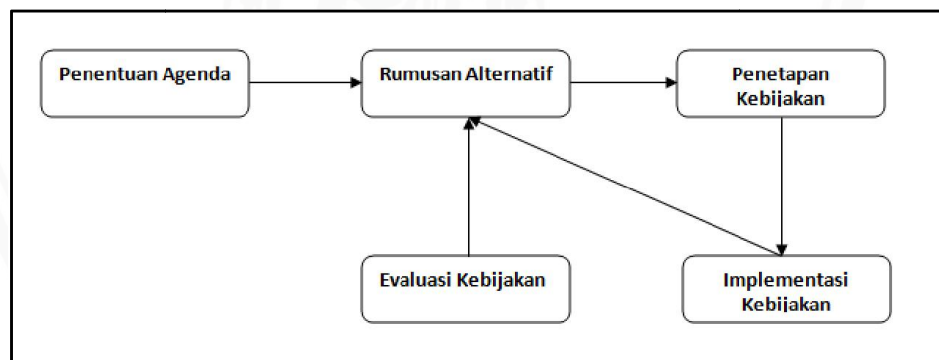
5. Evaluasi Kebijakan

Tahap evaluasi merupakan tahap penilaian suatu kebijakan menyangkut pembahasan kembali pada saat kebijakan tersebut diterapkan (pelaksanaan kebijakan). Tahap ini berfokus pada identifikasi hasil-hasil dan akibat-akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan atau kebijakan (Hamdi, 2014: 107). Secara umum,

Rossi dan Freeman (dalam Hamdi, 2014: 107) menyatakan lima alasan mengapa evaluasi kebijakan diperlukan.

Evaluation are undertaken for a variety of reasons: to judge the worth of ongoing programs and to estimate the usefulness of attempts to improve them; to asses the utility of innovative programs and initiatives; to increase the effectiveness of program management and administration; and to meet various accountability requirements. Evaluation may also contribute to substantive and methodological social science knowledge (Rossi dan Freeman dalam Hamdi, 2014: 107).

Berdasarkan kutipan Rossi dan Freeman tersebut dapat disimpulkan bahwa evaluasi kebijakan dibutuhkan karena untuk menilai kegunaan kebijakan tersebut dalam upaya memperbaiki suatu kondisi dan ditujukan untuk meningkatkan kinerja dari kebijakan tersebut. Selain itu, evaluasi kebijakan juga berkontribusi pada ilmu pengetahuan sosial, baik yang bersifat substantif maupun yang bersifat methodologis.



Gambar 1. Proses Kebijakan Publik

Sumber: Hamdi, 2014: 79

Sedangkan Hogwood dan Gunn (dalam Parson, 2014: 81) menjabarkan proses kebijakan lebih terperinci dengan 9 tahapan dalam proses sebuah kebijakan sebagai berikut:

- 1) Pencarian isu dan penentuan agenda;

- 2) Penyaringan isu;
- 3) Definisi isu;
- 4) Memperkirakan (*forecasting*);
- 5) Menentukan tujuan dan prioritas;
- 6) Analisis opsi;
- 7) Implementasi kebijakan, monitoring, dan kontrol;
- 8) Evaluasi dan *review*;
- 9) Pemeliharaan kebijakan, penggantian, dan penghentian.

Berdasarkan kedua pendapat ahli diatas dapat dilihat tahapan-tahapan pada proses pembuatan kebijakan publik. Meskipun keduanya memiliki perbedaan dalam menggambarkan tahapan dalam proses pembuatan kebijakan publik, secara garis besar dapat dilihat bahwa suatu kebijakan publik dibuat berawal dari isu atau kondisi yang terjadi di masyarakat yang kemudian disaring, apakah isu tersebut membutuhkan tindakan pemerintah dalam penyelesaiannya melalui kebijakan publik dan dilanjutkan pada penentuan agenda apabila isu atau kondisi tersebut butuh keterlibatan pemerintah. Tahap selanjutnya adalah mengidentifikasi masalah dan menentukan tujuan dari kebijakan, sehingga pemerintah mampu untuk meramalkan atau merencanakan apa saja upaya yang akan dilakukan dengan memunculkan alternatif-alternatif solusi yang selanjutnya dipilih alternatif solusi yang terbaik. Ketika kebijakan tersebut sudah ditentukan dan disahkan agar memiliki kekuatan hukum, tahapan selanjutnya adalah implementasi dari kebijakan yang merupakan kegiatan aktualisasi dari kebijakan tersebut dan selanjutnya akan dievaluasi untuk menilai apakah kebijakan tersebut berhasil atau tidak.

Melihat pendapat kedua ahli tersebut, terdapat beberapa perbedaan yang muncul. Pada proses kebijakan yang dijabarkan oleh Hamdi hanya berhenti sampai evaluasi kebijakan. Sedangkan menurut Hogwood dan Gunn setelah evaluasi masih berlanjut lagi pada tahapan tindakan apa yang akan diambil dari kebijakan tersebut setelah berjalan, apakah dipelihara, diganti, atau kebijakan tersebut diberhentikan.

Secara umum, proses kebijakan publik melalui beberapa tahapan meliputi formulasi kebijakan, implementasi kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Ketiga tahapan tersebut merupakan serangkaian proses yang saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan dalam menciptakan sebuah kebijakan publik. Penelitian ini memilih implementasi kebijakan sebagai fokus penelitian karena tahapan implementasi memegang peranan terpenting untuk mencapai tujuan yang menjadi prioritas sebuah kebijakan publik. Hal ini bukan berarti formulasi kebijakan dan evaluasi kebijakan tidaklah penting, dalam proses kebijakan publik tidak bisa berhenti pada satu tahapan saja. Tetapi tahapan implementasi memiliki persentase peluang lebih besar dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Sehingga peneliti memilih implementasi kebijakan untuk melihat sejauh mana penerapan dari kebijakan publik untuk mencapai tujuannya dan melihat reaksi yang muncul dari target atau sasaran kebijakan tersebut.

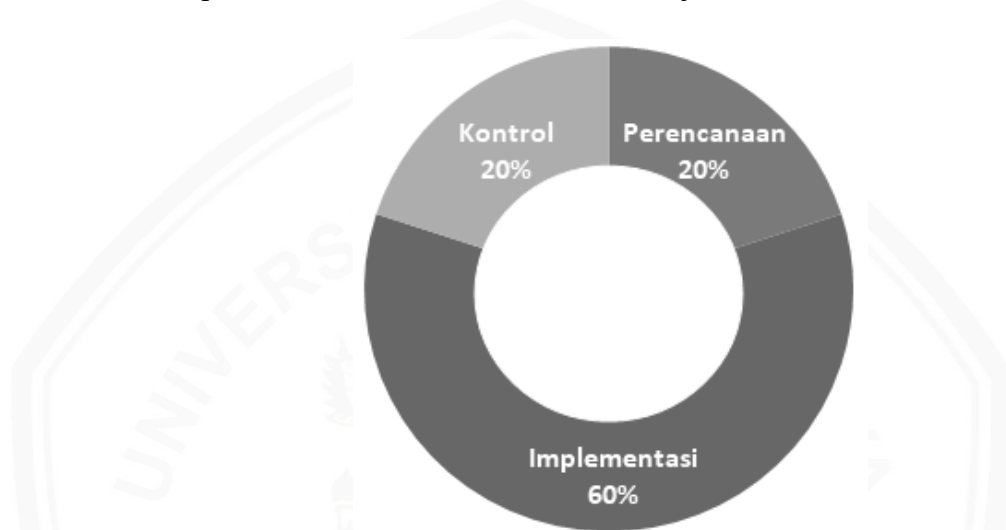
B. Implementasi Kebijakan Publik

1. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan langkah yang penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, sebuah kebijakan hanya sebuah dokumen yang tidak bermakna dalam kehidupan masyarakat. Menurut Abdul Wahab (2015: 132) implementasi merupakan suatu tahapan penting yang berlangsung dalam proses kebijakan, terutama setelah kebijakan tersebut sudah legal yang biasanya berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk produk-produk hukum lainnya yang dianggap sudah usai. Implementasi merupakan aktivitas lanjutan dalam tahapan proses kebijakan publik. Implementasi juga sering dianggap sebagai pengoperasionalisasian atau penyelenggaraan aktivitas yang telah ditetapkan berdasarkan undang-undang dan menjadi kesepakatan bersama diantara para *stakeholders*, aktor, organisasi (publik atau privat), prosedur, dan teknik secara sinergitas yang digerakkan untuk bekerja sama guna menerapkan kebijakan ke arah tertentu yang dikehendaki (Abdul Wahab, 2015: 133).

Implementasi merupakan salah satu tahapan terpenting dalam proses kebijakan publik seperti yang dijelaskan Abdul Wahab sebelumnya. Pada tahapan implementasi memegang porsi terbesar dalam menentukan berhasil tidaknya sebuah kebijakan publik. Menurut Nugroho (2015: 213) perumusan kebijakan publik atau pada tahapan formulasi kebijakan hanya memiliki porsi keberhasilan 20%, sedangkan implementasi adalah

60%, dan sisanya 20% adalah bagaimana mengendalikan implementasi atau pada tahapan evaluasi kebijakan. Itu artinya, implementasi adalah proses yang paling berat dalam mewujudkan tujuan dari kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, dapat diwujudkan atau tidak yang merupakan ukuran keberhasilan suatu kebijakan.



Gambar 2. Persentase Proses Kebijakan Publik

Sumber: Nugroho, 2015: 212

Sedangkan menurut Abidin (2012: 146) langkah implementasi dalam rangkaian proses kebijakan dapat disamakan dengan fungsi *actuating* dalam rangkaian fungsi manajemen. Jika dalam rangkaian fungsi manajemen, *actuating* merupakan “fungsi tengah” yang terkait erat dengan berbagai fungsi awal seperti *planning*, *organizing*, *staffing*, serta terkait dengan fungsi akhir yaitu *controlling* maka implementasi terkait dengan identifikasi permasalahan dan tujuan serta formulasi kebijakan sebagai langkah-langkah awal dan monitoring, serta evaluasi sebagai langkah-langkah akhir dalam rangkaian proses kebijakan. Sehingga

berhasil tidaknya implementasi sangat ditentukan oleh serangkaian langkah-langkah tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa tahapan implementasi merupakan tahapan dimana segala sesuatu yang telah direncanakan dan dituangkan dalam sebuah kebijakan publik secara rinci direalisasikan. Tanpa adanya tahap implementasi dalam suatu proses kebijakan publik maka tujuan yang ingin dicapai dalam kebijakan tersebut sulit atau bahkan tidak bisa direalisasikan. Studi implementasi sering dianggap hal sederhana karena hanya menerapkan hal-hal yang sudah tertulis dengan jelas. Namun pada kenyataannya, implementasi kebijakan tidak sesederhana itu. Di dalam proses tersebut, apa yang terjadi di lapangan tidak selalu sama dengan apa yang telah diramalkan pada saat perumusan kebijakan. Sehingga, dalam tahapan ini menuntut para *stakeholders* untuk mengambil sikap bagaimana caranya agar tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai.

2. Model Implementasi Kebijakan

Terdapat beberapa model implementasi kebijakan dalam studi implementasi yang dipaparkan oleh para ahli.

a) Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn berasumsi bahwa implementasi kebijakan bekerja sejalan dengan proses kebijakan. Van Meter dan Van Horn (dalam Hamdi, 2014: 99) menyatakan bahwa

implementasi kebijakan mencakup semua tindakan oleh perorangan atau kelompok publik atau kelompok privat (*stakeholders*) yang diarahkan pada perwujudan tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Model ini pada dasarnya dimaksudkan untuk mengidentifikasi hubungan antara kepentingan yang beragam dari analisis kebijakan, perhatian langsung pada faktor penentu dari kebijakan dan sekaligus akibat yang ditimbulkan dari kebijakan tersebut. Selain itu, model ini memberikan penekanan pada keterikatan yang sering kali tak sempurna antara kebijakan yang ditetapkan dengan pelayanan yang nyata dilakukan.

Pelaksanaan suatu kebijakan harus menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Terdapat enam variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi, dan politik.

1) Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga implementator dapat merealisasikan kebijakan tersebut. Keberadaan dari kebijakan itu sendiri ditujukan untuk mencapai tujuan tertentu sehingga standar dan sasaran kebijakan menjadi variabel yang penting.

2) Sumber daya

Implementasi kebijakan membutuhkan dukungan sumber daya baik sumber daya manusia (*human resources*) maupun sumber daya non manusia (*non-human resources*).

3) Komunikasi antar organisasi

Implementasi kebijakan memerlukan dukungan dan koordinasi dengan berbagai pihak yang terkait atau *stakeholders*. Sehingga komunikasi antar berbagai pihak diperlukan untuk koordinasi dan kerjasama guna mencapai keberhasilan suatu kebijakan.

4) Karakteristik agen pelaksana

Karakteristik agen pelaksana disini meliputi struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Keseluruhan hal tersebut akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.

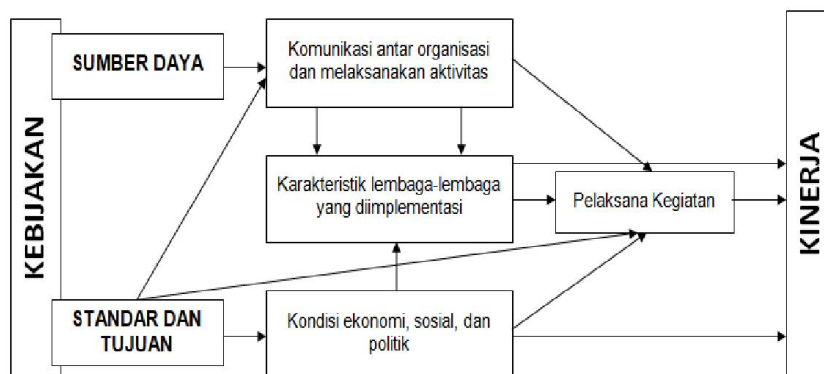
5) Disposisi pelaksana

Disposisi pelaksana disini adalah sikap dari implementator kebijakan. Sikap dari implementator akan mempengaruhi keberhasilan dari kebijakan.

6) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan terhadap implementasi kebijakan, karakteristik para

partisipasi (mendukung atau menolak), dan bagaimana opini publik.



Gambar 3. Model Van Meter dan Van Horn

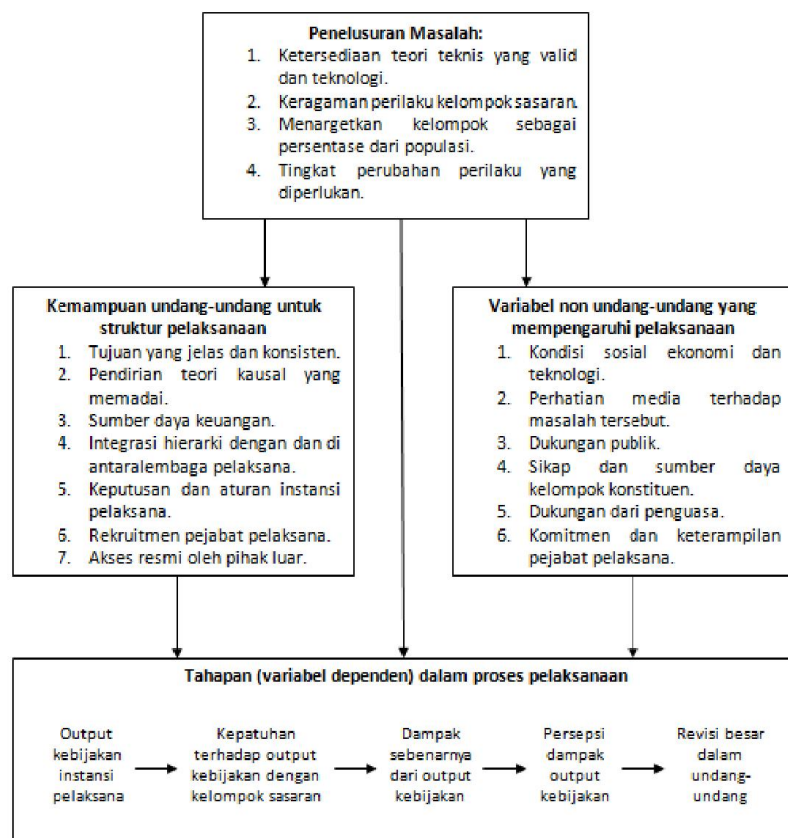
Sumber: Nugroho, 2015: 220

b) Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier (dalam Abdul Wahab, 2015: 133) memaknai implementasi dengan memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan publik yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.

Implementasi sebagai pelaksanaan keputusan kebijakan dasar (*basic policy decision*) berbentuk peraturan perundang-undangan namun dapat juga berbentuk perintah eksekutif atau keputusan pengadilan. Titik awal dari model ini terletak pada keputusan yang bersifat mengikat dan implikasinya para *stakeholders* dianggap

menjadi pihak yang paling relevan untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan. Berangkat dari titik awal tersebut, Mazmanian dan Sabatier (dalam Hamdi, 2014: 100) menjabarkan tiga rangkaian faktor umum, yaitu keterlacakan masalah, kemampuan peraturan menstrukturkan implementasi, dan variabel non-peraturan yang mempengaruhi implementasi. Ketiga rangkaian tersebut dinilai mampu untuk menentukan kemungkinan atau probabilitas keberhasilan implementasi.



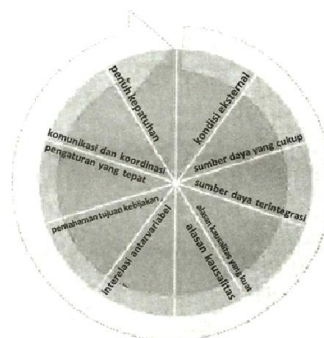
Gambar 4. Model Mazmanian dan Sabatier

Sumber: Nugroho, 2015: 222

c) Hogwood dan Gunn

Hogwood dan Gunn (dalam Nugroho 2015: 220) menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan paling tidak memerlukan sepuluh prasyarat, meliputi:

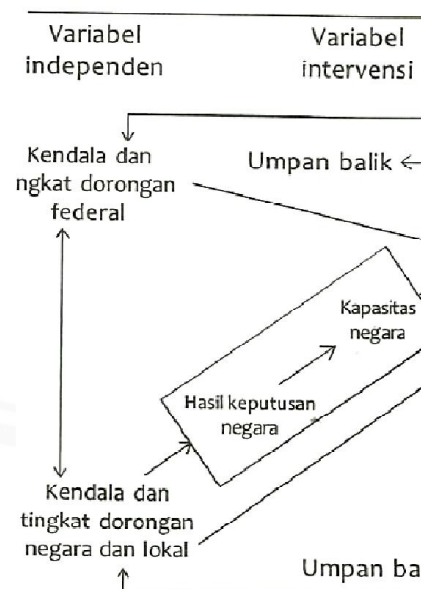
- 1) adanya jaminan bahwa kondisi implelementasi eksternal tidak akan memberikan dampak kepada badan tersebut;
- 2) terdapat sumber daya yang cukup untuk implementasi;
- 3) sumber daya yang terintegrasi benar-benar ada;
- 4) kebijakan yang diimplementasikan didasarkan pada alasan kausalitas yang kuat;
- 5) seberapa banyak alasan terjadinya kausalitas;
- 6) seberapa lemah hubungan diantara variabel;
- 7) kedalaman pemahaman terhadap tujuan kebijakan;
- 8) terperincinya dan kesesuaian pekerjaan yang ditempatkan dalam susunan yang benar;
- 9) diperlukan komunikasi dan koordinasi yang sempurna; dan
- 10) badan pengimplementasi dapat meminta kepatuhan total.



Gambar 5. Model Hogwood dan Gunn
Sumber: Nugroho, 2015: 223

d) Goggin, Bowman, dan Lester

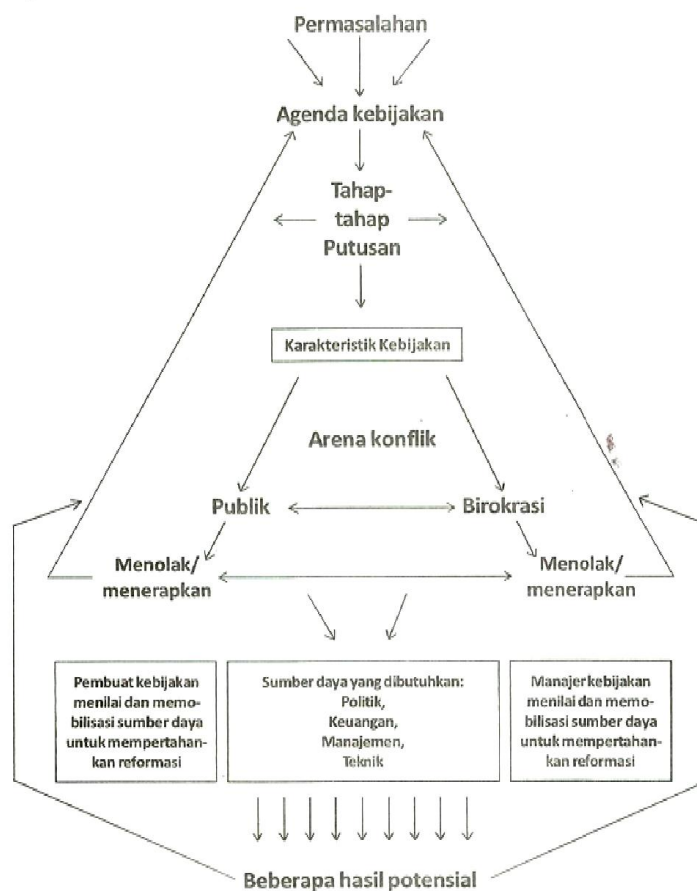
Goggin, Bowman, dan Lester (dalam Hamdi, 2014: 104) menghadirkan suatu model komunikasi dari implementasi kebijakan antar-pemerintahan dengan melihat implementator pemerintah negara bagian (*state*) dari serangkaian saluran komunikasi. Goggin, Bowman, dan Lester (dalam Hamdi, 2014: 104) menyatakan terdapat tiga variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan oleh pejabat, yaitu dorongan dan kendala dari atas (level federal), dorongan dan kendala dari bawah (level negara bagian dan lokal), dan faktor yang spesifik negara bagian yang didefinisikan sebagai dampak keputusan (*decisional outcomes*) dan kapasitas negara bagian (*state capacity*).



Gambar 6. Model Goggin, Bowman, dan Lester
Sumber: Nugroho, 2015: 223

e) Grindle

Grindle (dalam Nugroho, 2015: 221) mengemukakan bahwa ada dua variabel utama yang mempengaruhi keberhasilan implementasi yaitu isi kebijakan dan konteks dari implementasi yang disebut derajat kemampuan implementasi. Mengingat pemahaman Grindle tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan dari implementasi kebijakan ditentukan oleh banyak hal terutama yang menyangkut kepentingan-kepentingan yang terlibat didalamnya. Dilihat dari hal ini, terkait kepentingan publik yang berusaha dipengaruhi oleh kebijakan, jenis keuntungan yang dihasilkan, derajat perubahan yang dimaksud, posisi pembuat kebijakan dan pengimplementasi kebijakan, serta sumber daya yang dihasilkan. Dalam hal konteks, terdapat tiga variabel utama yang perlu diperhatikan yaitu kekuatan dan kepentingan aktor yang terlibat, karakter institusi, dan tingkat kepatuhan.



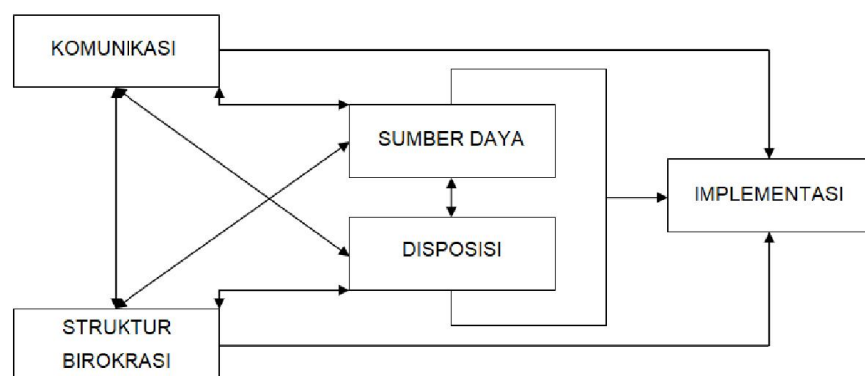
Gambar 7. Model Grindle

Sumber: Nugroho, 2015: 224

f) Model George Edward III

Model implementasi George Edward III yaitu *Direct and Indirect Impact on Implementation* memiliki perspektif *top-down* (Agustino, 2016: 136). George Edward III mencatat bahwa isu utama kebijakan publik adalah kurangnya perhatian terhadap implementasi kebijakan publik. Tanpa implementasi kebijakan yang efektif, keputusan pembuat kebijakan tidak akan berhasil dilakukan. Kemudian Edward menentukan empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik yaitu:

- 1) Komunikasi, dimana kebijakan dikomunikasikan kepada publik untuk memperoleh respons dari pihak-pihak yang terlibat.
- 2) Sumber daya, menyangkut ketersediaannya khususnya kompetensi sumber daya manusia dan kapabilitas untuk melakukan kebijakan secara efektif.
- 3) Disposisi, menyangkut kesediaan aktor untuk melakukan implementasi kebijakan dan tentang komitmen dari aktor yang terlibat dalam kebijakan tersebut.
- 4) Struktur birokrasi, dalam hal tantangan agar tidak menjadi fragmentasi birokrasi karena menurunkan efektivitas implementasi kebijakan.



Gambar 8. Model George Edward III

Sumber: Agustino, 2016: 140

Penelitian ini menggunakan model Van Meter Van Horn untuk melihat bagaimana respon dari *stakeholders* yang terlibat dalam sebuah kebijakan publik. Model Van Meter Van Horn yang meliputi enam faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan yaitu standar dan sasaran

kebijakan, sumber daya, komunikasi antar organisasi, karakteristik agen pelaksana, disposisi pelaksana, dan kondisi sosial, ekonomi, dan politik dianggap paling cocok untuk digunakan sebagai titik fokus penelitian. Model ini juga lebih spesifik dalam melihat sikap para *stakeholders* yang turut berperan dalam mencapai keberhasilan. Secara keseluruhan, model ini tidak hanya menekankan pada implementator atau masyarakat sebagai target dari kebijakan, tetapi keduanya akan dilihat sebagai aktor kebijakan.

3. Implementasi Kebijakan dalam Program

Seperti yang diungkapkan oleh Hamdi (2014: 37) bahwa setiap kebijakan publik selalu memiliki pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Suatu kebijakan publik secara lebih konkret dapat diamati dalam wujud rencana, program, dan kegiatan. Program di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) didefinisikan sebagai rancangan mengenai asas-asas atau usaha-usaha yang akan dijalankan. Program merupakan tahapan penyelesaian yang berisi langkah-langkah yang akan diambil untuk mencapai tujuan dan tercapainya kegiatan implementasi. Suatu program harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut agar dapat memenuhi fungsinya menurut United Nation (dalam Zauhar 1993: 2):

- a. Tujuan yang dirumuskan jelas
- b. Penentuan dari peralatan yang baik untuk mencapai tujuan
- c. Suatu kerangka kebijaksanaan yang konsisten dan atau proyek-proyek yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan program selektif mungkin

- d. Pengukuran dengan ongkos-ongkos yang diperkirakan dan keuntungan-keuntungan yang diharapkan akan dihasilkan dari program tersebut
- e. Hubungan dengan kegiatan-kegiatan lain dalam usaha pembangunan tidak sendiri lagi. Berbagai upaya di bidang manajemen termasuk penyediaan tenaga, pembiayaan dan lain-lain untuk melaksanakan program tersebut.

Implementasi merupakan tahapan kebijakan dimana segala sesuatu yang telah direncanakan dan dituangkan dalam sebuah kebijakan publik secara rinci direalisasikan. Penjabaran rinci mengenai tindakan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan dari kebijakan dituangkan dalam program untuk mempermudah dalam pelaksanaannya. Secara singkat dapat dikatakan bahwa program merupakan turunan dari sebuah kebijakan yang artinya suatu program merupakan tindak lanjut dari suatu kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai.

C. Pemberdayaan Masyarakat

1. Pengertian dan Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan dapat dimaknai sebagai suatu proses menuju berdaya atau proses memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan atau proses pemberian daya/kekuatan/kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya. Menurut Sumodiningrat (1999) pemberdayaan merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk memandirikan masyarakat melalui perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Pemberdayaan masyarakat terkait dua kelompok meliputi kelompok masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan kelompok

pemberdaya yang merupakan pihak yang menaruh kepedulian untuk memberikan suatu perubahan.

Suharto (2005: 65) menyatakan keberdayaan dapat dilihat lebih jelas dalam beberapa hal dibawah ini:

- a. Kebebasan mobilitas yaitu kemampuan individu untuk pergi keluar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, kerumah tangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendirian.
- b. Kemampuan membeli komoditas kecil yaitu kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak, sabun mandi, rokok, bedak, shampo). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
- c. Kemampuan membeli komoditas besar yaitu kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, tv, radio, koran, majalah, pakaian keluarga. Seperti halnya indikator diatas, poin tinggi diberikan terhadap individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
- d. Terlibat dalam membuat keputusan-keputusan rumah tangga yaitu mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan-keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk ternak, memperoleh kredit usaha.
- e. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga yaitu warga ditanya mengenai apakah dalam satu tahun terakhir ada seorang (suami, istri, anak-anak, mertua yang mengambil uang, tanah perhiasan dari dia tanpa ijinnya, yang melarang mempunyai anak, atau melarang bekerja di luar rumah).
- f. Kesadaran hukum dan politik yaitu mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa; seorang anggota DPRD setempat, nama presiden, mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.
- g. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes yaitu seseorang dianggap berdaya jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya, terhadap suami yang memukul istri.

Pemberdayaan dibutuhkan untuk memberikan kekuatan kepada masyarakat khususnya kelompok marginal atau yang terpinggirkan agar mereka mandiri dan mampu menata kehidupannya. Dengan adanya pemberdayaan diharapkan dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang merata karena setiap masyarakat berhak untuk memiliki kehidupan yang sejahtera. Upaya mewujudkannya hal tersebut diperlukan banyak pihak terlibat di dalam kegiatan pemberdayaan. Terdapat dua pihak dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat yaitu pihak yang diberdayakan dan pihak pemberdaya. Pihak yang diberdayakan disini adalah masyarakat yang menjadi sasaran, masyarakat yang membutuhkan bantuan dan dorongan untuk meningkatkan produktivitas hidupnya agar mampu meningkatkan kualitas hidupnya. Sedangkan pihak pemberdaya adalah pihak yang memberikan bantuan dan dorongan kepada masyarakat yang menjadi sasaran. Pihak pemberdaya disini tidak selalu dan tidak harus pemerintah saja, meliputi pihak privat dan masyarakat umum juga bisa menjadi pihak pemberdaya.

Tujuan dasar dari pemberdayaan menurut Payne dalam Astuti (2015) adalah “Keadilan sosial dengan memberikan ketentraman kepada masyarakat yang lebih besar serta persamaan politik dan sosial melalui upaya saling membantu dan belajar melalui pengembangan langkah-langkah kecil guna tercapainya tujuan yang lebih besar”. Secara umum, tujuan pemberdayaan adalah membangun daya dengan dorongan dan motivasi untuk membangkitkan kesadaran akan potensi atau daya yang

dimiliki serta adanya upaya untuk mengembangkan ke arah yang lebih baik.

2. Paradigma Pemberdayaan Masyarakat

Aktivitas pemberdayaan masyarakat membutuhkan dukungan fasilitas yang bersifat fisik seperti modal usaha, teknologi, dan pelatihan lebih dipahami sebagai sarana penunjang untuk mencapai tujuan pemberdayaan. Esensi pemberdayaan sangat erat kaitannya dengan rekayasa sosial (*social engineering*) dan perubahan kebudayaan masyarakat. Memahami kedua unsur yang membangun esensi pemberdayaan, aktivitas pemberdayaan diarahkan untuk menyiapkan masyarakat memiliki pandangan, wawasan, metode berfikir, dan perilaku budaya yang bersifat progresif, peka, dan berorientasi masa depan sehingga masyarakat mampu mendayagunakan seluruh potensi sumber daya yang dimiliki dan yang tersedia di lingkungannya untuk mencapai kesejahteraan sosial. Orientasi berpikir dan kapasitas diri yang optimal yang dimiliki masyarakat, upaya untuk mencapai tujuan dari pemberdayaan yang meliputi kemandirian dan memanusiawikan manusia dapat dicapai secara efektif (Kusnadi, 2013: 20).

Proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan masyarakat dapat melalui penerapan pendekatan yang dapat disingkat 5P, yakni: Pemungkinan, Penguatan, Perlindungan Penyokongan, dan Pemeliharaan (Suharto, 2005: 67).

a. Pemungkinan

Dalam melakukan aktivitas pemberdayaan masyarakat harus menciptakan iklim yang memungkinkan potensi sumber daya yang dimiliki masyarakat dilingkungannya dapat berkembang secara optimal. Pemberdayaan harus mampu membebaskan masyarakat dari sekat-sekat kultural dan struktural yang menghambat.

b. Penguatan

Untuk menjadi masyarakat yang mandiri, masyarakat harus mendapatkan penguatan dalam penguasaan pengetahuan dan kemampuan agar mampu memecahkan permasalahan yang dihadapi dan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

c. Perlindungan

Pemberdayaan masyarakat ditujukan untuk melindungi masyarakat terutama kelompok-kelompok lemah yang tidak memiliki keberdayaan untuk menghindari terjadinya persaingan tidak seimbang antara kelompok kuat dan kelompok lemah. Pemberdayaan harus diarahkan pada penghapusan segala jenis diskriminasi dan dominasi yang terjadi di masyarakat.

d. Penyokong

Pemberdayaan masyarakat dilakukan untuk menyokong masyarakat agar mampu menjalankan peranan dan tugas-tugas

kehidupannya dengan memberikan bimbingan dan dukungan kepada masyarakat.

e. Pemeliharaan

Pemberdayaan masyarakat tidak hanya berhenti pada saat masyarakat sudah mampu untuk mandiri. Namun berlanjut pada pemeliharaan kondisi yang kondusif agar tetap terjadi keseimbangan di masyarakat. Pemberdayaan harus bisa menjamin keselarasan dan keseimbangan yang memungkinkan setiap orang memperoleh kesempatan untuk berusaha.

Menurut Kusnadi (2013: 20) terdapat beberapa paradigma yang mendasari aktivitas pemberdayaan sebagai berikut:

1. Aktivitas pemberdayaan masyarakat merupakan aktualisasi dari tanggung jawab moral, filosofis, dan etis dari siapa pun atau lembaga mana pun terhadap sesama warga masyarakat yang tertimpa ketidakberdayaan.
2. Aktivitas pemberdayaan adalah suatu proses sosial, sehingga kegiatan pemberdayaan tidak dapat dilakukan secara instan, tanpa rencana yang komprehensif, dengan dimensi waktu yang memadai.
3. Aktivitas pemberdayaan harus berbasis pada potensi sumber daya yang dimiliki oleh masyarakat dan lingkungannya.
4. Kegiatan pemberdayaan harus ditunjang oleh hubungan dan jaringan kemitraan yang luas (*partnership building*) dengan para

stakeholders, seperti pemerintah, perguruan tinggi, privat, dan LSM/LPSM.

5. Diperlukan rumusan strategi atau model yang bersifat kontekstual, berbasis modal sosial budaya masyarakat lokal, dan berorientasi kebutuhan riil yang mendesak masyarakat yang akan diberdayakan agar aktivitas pemberdayaan berjalan secara efektif dan efisien.

3. Proses Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya (Suharto, 2009: 59-60).

Adi (2002: 181) mengungkapkan ada 7 tahapan proses pemberdayaan:

- a. Tahap persiapan atau *engagement*, dimana dalam tahapan ini yang harus dilakukan adalah persiapan petugas dan persiapan lapangan.
- b. Tahap pengkajian atau *assessment*, pada tahap ini harus diidentifikasi kebutuhan dan sumber daya yang dimiliki.
- c. Tahap perencanaan alternatif program atau kegiatan *designing*, pada tahap ini diusahakan partisipasi dari kelompok sasaran untuk berfikir tentang masalah yang mereka hadapi dan cara mengatasinya.
- d. Tahap memformulasikan rencana aksi, pada tahapan ini petugas menulis usulan sasaran gagasan kelompok sasaran.
- e. Tahap pelaksanaan program atau kegiatan, pada tahapan ini program yang telah direncanakan dilaksanakan dan harus ada kerjasama antara agen pemberdayaan dengan masyarakat.
- f. Tahapan evaluasi yaitu tahapan untuk menilai dan proses pengawasan dari petugas dan masyarakat.
- g. Tahap terminasi atau *dissangement*, yaitu tahap berakhirnya kegiatan pemberdayaan dan saatnya dilakukan pemutusan hubungan secara formal.

Kegiatan pemberdayaan didasarkan pada kebutuhan dan melihat potensi sumber daya yang ada di lingkungannya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam. Jadi, kegiatan pemberdayaan masyarakat di daerah yang satu dengan daerah lainnya tidak bisa disamakan karena kegiatan pemberdayaan dinilai dari nilai-nilai lokal di suatu wilayah tertentu. Pada proses pemberdayaan masyarakat, tidak hanya berhenti pada setelah memberikan pelatihan-pelatihan dan keterampilan-keterampilan sehingga mereka mampu memanfaatkan sumber daya yang ada di lingkungannya. Namun, proses pemberdayaan masyarakat masih akan berlanjut pasca kegiatan pemberdayaan dilakukan dengan memantau masyarakat. Suatu kegiatan pemberdayaan masyarakat dapat dikatakan “memberdayaan” apabila masyarakat yang diberdayakan dipastikan benar-benar mandiri dan mampu mengolah sumber daya yang

ada di lingkungannya yang berdampak pada peningkatan kualitas hidupnya.

D. Masyarakat Nelayan

1. Karakteristik Masyarakat Nelayan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan mendefinisikan nelayan sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan. Penangkapan ikan itu sendiri dalam Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 memiliki arti kegiatan untuk memperoleh ikan di perairan yang tidak dalam keadaan dibudidayakan dengan alat atau cara apa pun, termasuk kegiatan yang menggunakan kapal untuk memuat, mengangkut, menyimpan, mendinginkan, menangani, mengolah, dan/atau mengawetkannya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (daring) nelayan adalah orang yang mata pencaharian utamanya adalah menangkap ikan (di laut).

Pada dasarnya, penggolongan sosial dalam masyarakat nelayan menurut Kusnadi (2006: 2) dilihat dari tiga sudut pandang. Pertama, dilihat dari segi penguasaan alat-alat produksi atau peralatan tangkap (perahu, jaring, dan perlengkapan lain), struktur masyarakat nelayan pemilik (alat-alat produksi) dan nelayan buruh. Nelayan buruh hanya menyumbangkan tenaga dengan memperoleh hak-hak yang terbatas dalam kegiatan produksi. Secara kuantitatif, jumlah nelayan buruh di suatu desa nelayan lebih besar dibandingkan dengan nelayan pemilik.

Kedua, ditinjau dari tingkat skala investasi modal usahanya. Struktur masyarakat nelayan terbagi ke dalam kategori nelayan besar dan nelayan kecil. Disebut sebagai nelayan besar karena jumlah modal yang diinvestasikan dalam usaha perikanan relatif banyak, sedangkan nelayan kecil justru sebaliknya. Ketiga, dari tingkat teknologi peralatan tangkap yang digunakan, masyarakat nelayan terbagi menjadi nelayan modern dan nelayan tradisional. Nelayan modern menggunakan teknologi penangkapan yang lebih modern dibandingkan dengan nelayan tradisional. Jumlah nelayan modern dibandingkan dengan jumlah nelayan tradisional relatif lebih kecil.

Sedangkan Rilus A. Kinseng dalam bukunya (2014: 84) membagi nelayan kedalam kelas-kelas tertentu dilihat dari jumlah buruh nelayan yang dimiliki, yaitu kelas nelayan besar (kapitalis), kelas nelayan sedang atau menengah (kapitalis kecil), nelayan kecil, dan buruh nelayan.

Tabel 4. Kelas-Kelas Nelayan

No	Kelas	Jumlah Buruh
1.	Nelayan Besar (Kapitalis)	Lebih dari 10 orang
2.	Nelayan Sedang atau Menengah (Kapitalis Kecil)	4-10 orang
3.	Nelayan Kecil	0-3 orang
4.	Buruh	-

Sumber: Kinseng, 2014: 84

2. Relasi dalam Masyarakat Nelayan

Menurut Kusnadi (2008: 26), pada kegiatan produksi di sektor perikanan tangkap melibatkan beberapa pihak diantaranya (1) pemilik perahu dan peralatan tangkap, (2) awak perahu atau nelayan buruh, dan (3) penyedia modal informal yang biasanya sebagai pedagang perantara ikan. Sedangkan Kinseng (2014: 92) mengungkapkan bahwa terdapat dua pola hubungan untuk menggambarkan relasi yang terjadi dalam masyarakat nelayan yaitu:

1. Hubungan Kelas Buruh dengan Kelas Pemilik

Hubungan yang terjalin antara kelas buruh dengan kelas pemilik dalam masyarakat nelayan memiliki hubungan yang “spesial”. Di satu sisi, hubungan antara nelayan buruh dengan pemilik mengandung unsur eksploitasi dan dominasi. Nelayan buruh tidak memiliki kontrol terhadap kegiatan produksi, sehingga mereka bekerja dibawah kontrol pemilik atau yang mewakilinya (misalnya, nahkoda). Nelayan buruh bisa diberhentikan sewaktu-waktu apabila pemilik merasa buruh tersebut malas bekerja sehingga merasa dirugikan. Sistem bagi hasil yang dilakukan nelayan, buruh nelayan hanya menerima berapa pun yang diberikan oleh si pemilik meskipun si pemilik tidak transparan dalam menjelaskan berapa jumlah total uang yang didapatkan. Seolah-olah nelayan buruh tidak memiliki hak untuk memprotes hal tersebut.

Disisi lain, hubungan antara pemilik dan nelayan buruh bersifat *patron-klien*. Seperti yang dijelaskan Scott (dalam Kinseng, 2014: 95), dalam hubungan *patron-klien* yang terjalin, pihak pemilik bertindak sebagai patron yang memberikan berbagai bantuan kepada para anak buahnya. Bantuan tersebut diberikan berkaitan dengan kegiatan produksi atau melaut maupun diluar kegiatan produksi. Bantuan tersebut mencakup berbagai bentuk seperti meminjamkan uang, membayar biaya pengobatan, biaya untuk pulang kampung, dan sebagainya. Meskipun hubungan *patron-klien* ini sesungguhnya mengandung unsur dominasi dan eksploitasi, sifatnya berbeda dengan eksploitasi dan dominasi dalam pola hubungan *patron-klien* lebih “halus”.

2. Hubungan Kelas Pemilik dengan Kelas Pemodal

Sebagian besar nelayan memiliki hubungan keterikatan dengan kelas pemodal. Kelas pemodal memiliki peranan dan pengaruh yang sangat besar. Dalam hubungan ini, fungsi dan peranan pemodal mencakup berbagai aspek kehidupan si nelayan anggota beserta keluarganya. Hubungan antara nelayan dengan pemodal ini merupakan hubungan *patron-klien*. Selain ketidak menentuan hasil tangkapan para nelayan, hubungan *patron-klien* antara nelayan dengan pemodal ini berawal karena nelayan tidak memiliki modal awal untuk membeli alat tangkap. Seorang nelayan akan diberikan pinjaman modal untuk memulai usaha penangkapan, seperti perahu,

mesin, dan alat tangkap. Selanjutnya, dalam kegiatan melaut sehari-hari membutuhkan modal awal untuk biaya operasional, pemodal ini akan memberikan modal untuk nelayan anggotanya untuk melaut. Jika ada kerusakan pada perahu atau alat tangkap, pemodal lah yang akan memperbaikinya. Selain bantuan yang berhubungan dengan kegiatan melaut, pemodal juga akan memberikan bantuan diluar dari kegiatan melaut.

Namun, bantuan-bantuan tersebut tentunya tidak diberikan secara cuma-cuma. Semua bantuan yang diberikan oleh pemodal ini akan dihitung sebagai hutang. Selama nelayan tersebut belum bisa melunasi hutang-hutangnya, maka nelayan tersebut akan tetap terikat dengan pemodal. Konsekuensi dari keterikatan nelayan anggota dengan pemodal adalah nelayan anggota tersebut harus menjual ikan hasil tangkapannya kepada pemodal. Selain diuntungkan dengan kepastian mendapat ikan untuk dijual, *pengambek* (masyarakat yang memiliki kemampuan finansial) masih mengambil keuntungan lagi melalui dua mekanisme yaitu harga beli yang lebih murah dari pasaran dan memotong 5%-10% dari hasil tangkapan untuk biaya operasional. Kemudian hasil bersih yang didapatkan nelayan masih akan dipotong lagi untuk mencicil hutang-hutangnya. Wright (dalam Kinseng, 2014: 101) mengatakan “....*the welfare of exploiting class depends upon the work of the exploited class*”. Dari pengertian

tersebut, terlihat jelas bahwa hubungan ini mengandung unsur eksploitasi.

Berdasarkan pemaparan hubungan atau relasi yang terbentuk pada masyarakat nelayan di atas dapat dilihat bahwa terjadi ketidakseimbangan didalamnya. Dimana nelayan kecil menjadi kaum marginal dan menjadi pihak yang dirugikan dari hubungan tersebut. Maka tepat yang diungkapkan Bailey (dalam Kinseng, 2014: 38) bahwa sebagian besar nelayan dengan skala produksi yang kecil adalah mereka yang paling miskin diantara masyarakat miskin di Indonesia. Maka, yang perlu diberdayakan dalam masyarakat nelayan adalah kelompok nelayan kecil dan buruh nelayan. Dibutuhkan suatu pemberdayaan dimana mereka mampu mandiri dalam mengelola usaha penangkapan ikannya sendiri dan memutus hubungan dengan para pemodal dan nelayan-nelayan besar. Sehingga mereka dapat mandiri dalam menata kehidupannya dan dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya.

E. Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING)

1. Definisi dan Tujuan Program

Program JARING merupakan program inisiatif jangka pendek Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk menjangkau sektor kelautan dan perikanan dengan cara bersinergi dengan Pelaku Jasa Keuangan (PJK) termasuk asosiasi, dengan sasaran akselerasi pertumbuhan di sektor kelautan dan perikanan

melalui pembuatan *guideline* kepada sektor jasa keuangan dari hulu sampai hilir (*value chain*) beserta peran pihak-pihak yang terlibat didalamnya. JARING merupakan akronim dari Jangkau, Sinergi, dan *Guideline*.

Program JARING bertujuan untuk menjawab kebutuhan stakeholders terhadap informasi tentang *database* kelautan dan perikanan, skim pembiayaan, pemetaan risiko bisnis dan dukungan regulasi dari otoritas terkait.

2. Target dan Sasaran Program

Target utama program JARING adalah peningkatan pembiayaan di sektor kelautan dan perikanan yang terus bertumbuh serta mendorong perluasan akses masyarakat terhadap sektor jasa keuangan. Sasaran Jangka Pendek Program JARING adalah menyediakan infrastruktur kepada sektor jasa keuangan (SJK) dalam meningkatkan pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan sebesar lebih dari 50% pada tahun 2015, melalui antara lain:

- a. Penyediaan data informasi yang komprehensif mengenai sektor kelautan dan perikanan kepada SJK yang dituangkan dalam bentuk buku berisikan data dan informasi potensi bisnis dan peta risiko, *value chain* bisnis dan skim pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan. Buku dilengkapi dengan uraian dukungan regulasi dari

instansi terkait. Buku tersebut selanjutnya akan disebut Buku JARING.

- b. Ketersediaan regulasi yang kondusif bagi pembiayaan SJK kepada sektor kelautan dan perikanan.
- c. Sosialisasi Program JARING melalui kegiatan *Kick-Off* program JARING dan serangkaian sosialisasi yang dilaksanakan OJK.

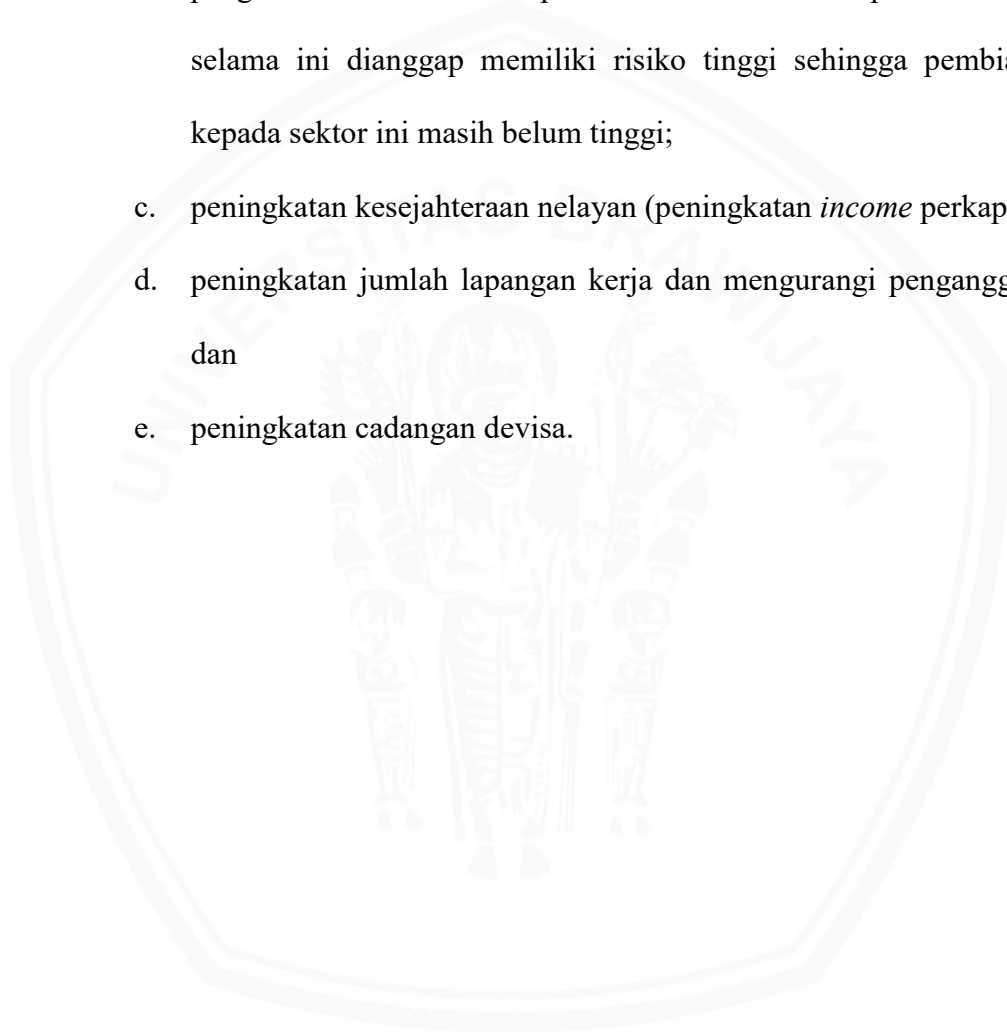
Sasaran Jangka Menengah-Panjang mulai tahun 2016 adalah mendorong peningkatan pembiayaan SJK kepada sektor kelautan dan perikanan secara bertahap melalui:

- a. Perluasan pembiayaan ke seluruh sektor maritim, yang mencakup jasa kelautan, transportasi laut, bangunan kelautan, industri maritim, wisata bahari, dan energi dan sumber daya mineral.
- b. Perluasan lembaga jasa keuangan sebagai *partner* program JARING.
- c. Peningkatan kemampuan SDM Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB), nelayan, dan SJK melalui pelatihan bersertifikat yang diselenggarakan oleh *OJK Institute*.
- d. Program edukasi dalam rangka peningkatan pengetahuan masyarakat, khususnya di sektor kelautan dan perikanan, terhadap produk dan jasa dari SJK.

3. Manfaat Program

Manfaat Program JARING dalam rangka mendukung kemandirian dan kedaulatan sektor kemaritiman meliputi:

- a. peningkatan inklusi keuangan, yaitu peningkatan akses masyarakat khususnya kalangan menengah ke bawah terhadap sistem atau industri keuangan;
- b. stimulasi SJK untuk memberikan kredit melalui pendalaman pengetahuan SJK terhadap sektor kelautan dan perikanan yang selama ini dianggap memiliki risiko tinggi sehingga pembiayaan kepada sektor ini masih belum tinggi;
- c. peningkatan kesejahteraan nelayan (peningkatan *income* perkapita);
- d. peningkatan jumlah lapangan kerja dan mengurangi pengangguran;
dan
- e. peningkatan cadangan devisa.



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang ditujukan untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami subjek penelitian secara holistik dan dengan cara mendeskripsikan dalam bentuk kata-kata dan pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2014: 6). Penelitian kualitatif didasarkan pada upaya membangun pandangan terhadap subjek yang diteliti secara rinci, diuraikan dalam kata-kata, gambaran holistik dan rumit. Dalam penelitian kualitatif menghasilkan prosedur analisis yang tidak menggunakan prosedur analisis statistik atau cara kuantifikasi lainnya. Gorman dan Clayton (dalam Santana, 2007: 29) mengungkapkan bahwa penelitian kualitatif memproses pencarian gambaran data dari konteks kejadiannya langsung, sebagai upaya melukiskan peristiwa, yang berarti membuat berbagai kejadiannya seperti merekat, dan melibatkan perspektif (peneliti) yang partisipatif didalam berbagai kejadiannya, serta menggunakan penginduksian dalam menjelaskan gambaran fenomena yang diamatinya.

Peneliti dituntut untuk dapat menggambarkan fenomena-fenomena yang terjadi di lapangan secara objektif dan dapat menyimpulkan dari temuan yang

dihasilkan didukung dengan data-data yang dapat dipertanggungjawabkan sehingga hasil dari penelitian tidak hanya uraian kata tanpa makna karena didukung oleh data-data yang dapat dipertanggungjawabkan. Proses penelitian dengan pendekatan kualitatif lebih bersifat seni (kurang terpola) dan disebut juga sebagai *metode interpretive* karena data hasil penelitian lebih berkenaan dengan interpretasi terhadap data yang ditemukan di lapangan (Sugiyono, 2015: 7). Peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif untuk menggambarkan fenomena implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang di lapangan secara objektif.

B. Fokus Penelitian

Titik tolak dalam suatu penelitian adalah berangkat dari masalah. Pada dasarnya, penelitian kualitatif dilakukan berdasarkan persepsi peneliti terhadap masalah yang bertumpu pada suatu fokus (Moloeng, 2014: 93). Fokus penelitian merupakan batasan-batasan terhadap suatu penelitian yang dimunculkan oleh peneliti itu sendiri agar tetap terfokus atau terstruktur dan tidak terlalu luas sehingga data-data yang dikumpulkan tidak serampangan. Adapun fokus penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang yaitu:

- a. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) di Sendang Biru
 - b. Ketercapaian implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) di Sendang Biru
2. Upaya implementator untuk mengurangi hambatan yang terjadi dalam implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING), meliputi :
- a. Hambatan yang muncul dalam implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)
 - b. Upaya implementator dalam mengurangi hambatan yang terjadi dalam implementasi program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana penelitian dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi yang berhubungan dengan topik penelitian. Lokasi penelitian yang dipilih dalam penelitian ini adalah Kabupaten Malang. Alasan pemilihan lokasi penelitian ini yaitu karena Kabupaten Malang memiliki potensi besar terhadap sektor kelautan dan merupakan daerah penghasil ikan tuna terbesar di Jawa Timur. Selain itu, Kabupaten Malang khususnya Dusun Sendang Biru merupakan titik pusat kegiatan perikanan tangkap laut dan untuk wilayah Jawa Timur, Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) disosialisasikan di Sendang Biru.

Sedangkan situs penelitian merupakan tempat dimana peneliti dapat menangkap objek yang diteliti dengan keadaan yang sebenarnya. Adapun situs penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Dusun Sendang Biru Desa Tambakrejo Kecamatan Sumbermanjing Wetan Kabupaten Malang
2. Kantor Otoritas Jasa Keuangan Malang
3. Kantor Dinas Perikanan Kabupaten Malang
4. Kantor PT. Bank Rakyat Indonesia unit Sendang Biru

D. Sumber dan Jenis Data

Untuk menyusun hasil akhir dari sebuah penelitian diperlukan data-data yang berkaitan terhadap fokus penelitian. Data-data tersebut dapat diperoleh melalui berbagai sumber yang berkaitan langsung dengan permasalahan yang diambil dalam penelitian. Sumber data merupakan asal darimana data tersebut diperoleh. Jenis data digolongkan menjadi dua jenis yaitu data primer dan data sekunder.

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari pihak-pihak yang berkaitan dengan permasalahan penelitian melalui kegiatan wawancara. Selain itu, data primer dapat diperoleh dari hasil penggalian informasi oleh peneliti di lapangan melalui observasi secara langsung. Adapun data primer yang digunakan

dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan berbagai pihak sebagai berikut:

1. Kepala Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang
 2. Kepala Seksi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan Kabupaten Malang
 3. Kepala Seksi Peningkatan Kapasitas dan Pendampingan Nelayan Dinas Perikanan Kabupaten Malang
 4. Perwakilan dari PT. Bank Rakyat Indonesia unit Sendang Biru (perbankan)
 5. Masyarakat Nelayan Sendang Biru
- b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung melalui arsip, dokumen maupun laporan yang mendukung data primer. Data sekunder juga didapatkan melalui dokumentasi peneliti terhadap segala sesuatu yang berkaitan dengan penelitian. Data sekunder digunakan untuk melengkapi data primer. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini:

1. Buku SAKU JARING
2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025

3. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019
4. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 75/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan.

E. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah metode atau cara yang digunakan peneliti dalam mendapatkan dan menggali data yang berkaitan dengan penelitian. Menurut Sugiyono (2015: 225) secara umum terdapat empat teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif yaitu observasi, wawancara, dokumentasi, dan triangulasi atau gabungan. Teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif dilakukan pada *natural setting* (konsidi yang alamiah), sumber data primer, dan teknik pengumpulan data lebih banyak diperoleh dari observasi, wawancara dan dokumentasi (Sugiyono, 2015: 225). Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Observasi

Observasi atau pengamatan didefinisikan sebagai perhatian yang terfokus terhadap kejadian, gejala, atau sesuatu (Emzir, 2012: 38). Teknik observasi didasarkan pada pengalaman secara langsung yang

dilakukan oleh peneliti. Sehingga memungkinkan peneliti untuk melihat secara langsung perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya. Selain itu, teknik observasi memungkinkan sebuah penelitian kualitatif untuk berkembang berdasarkan temuan baru di lapangan dan juga untuk mencocokkan informasi yang didapatkan terhadap objek yang diteliti. Observasi dibedakan menjadi dua yang dilihat dari peran peneliti yaitu observasi partisipan dan observasi non-partisipan (Emzir, 2012: 39). Penelitian ini menggunakan teknik observasi non-partisipan, karena peneliti hanya melihat secara langsung fenomena yang terjadi di lapangan dan melihat hal-hal yang berkaitan dengan penelitian tanpa terlibat langsung dalam program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING).

2. Wawancara

Wawancara adalah percakapan yang dilakukan dengan maksud tertentu (Moloeng, 2014: 186). Wawancara dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan (peneliti) dan terwawancara yang menjawab pertanyaan (informan). Teknik wawancara memungkinkan peneliti mendapatkan informasi yang diberikan informan dan bertujuan untuk memperoleh data yang dapat diolah untuk memperoleh generalisasi yang menunjukkan kesamaan dengan situasi-situasi lain. Melalui wawancara peneliti dapat memperoleh gambaran tentang pandangan informan terhadap suatu

hal (Nasution, 2012: 114). Dalam penelitian ini, peneliti mewawancarai informan-informan yang berasal dari Otoritas Jasa Keuangan, Dinas Perikanan, Perbankan (BRI), dan masyarakat nelayan terkait dengan fokus penelitian untuk mendapatkan informasi yang ingin diperoleh dari pihak-pihak tersebut.

3. Dokumentasi

Selain menggunakan teknik observasi dan wawancara, peneliti menggunakan berbagai dokumen untuk melengkapi informasi yang didapatkan. Teknik dokumentasi adalah pengambilan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen. Dokumen-dokumen yang mungkin tersedia meliputi budget, iklan, deskripsi kerja, laporan tahunan, memo, arsip, korespondensi, brosur informasi, materi pengajaran, laporan berkala, website, paket orientasi atau rekrutmen, kontrak, catatan proses pengadilan, poster, detik-detik pertemuan, menu, dan banyak jenis item tertulis lainnya (Emzir, 2012: 62). Dokumentasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa dokumen-dokumen yang berisikan data-data yang berhubungan dengan penelitian.

F. Instrumen Penelitian

Instrumen merupakan alat bantu bagi peneliti dalam menggunakan metode pengumpulan data (Arikunto, 1995: 134). Instrumen penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan peneliti untuk mengumpulkan data agar

mempermudah pekerjaan dan data yang dikumpulkan dapat tersimpan dengan lengkap sehingga memudahkan peneliti dalam mengolahnya. Adapun instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Peneliti sendiri

Peneliti merupakan instrumen atau alat penelitian itu sendiri. Peneliti kualitatif sebagai *human instrument* memegang peranan dalam menetapkan fokus penelitian, menentukan informan sebagai sumber data, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, menganalisis data, menafsirkan data, dan membuat kesimpulan atas temuannya (Sugiyono, 2015: 222). Pandangan peneliti juga menjadi poros ke arah mana penelitian tersebut akan dibawa dan akan seperti apa.

2. Pedoman wawancara

Wawancara adalah salah satu teknik yang digunakan dalam pengumpulan data dalam mencari data yang berhubungan dengan fokus penelitian. Untuk menunjang dalam melakukan wawancara peneliti menggunakan pedoman wawancara untuk mendapatkan informasi yang relevan dan lengkap. Selain itu, dengan menggunakan pedoman wawancara akan meminimalisir kekurangan data atau informasi dari informan karena peneliti sebelum wawancara sudah memikirkan informasi apa saja yang ingin diketahui dan dituangkan dalam pedoman wawancara.

3. Alat penunjang lainnya

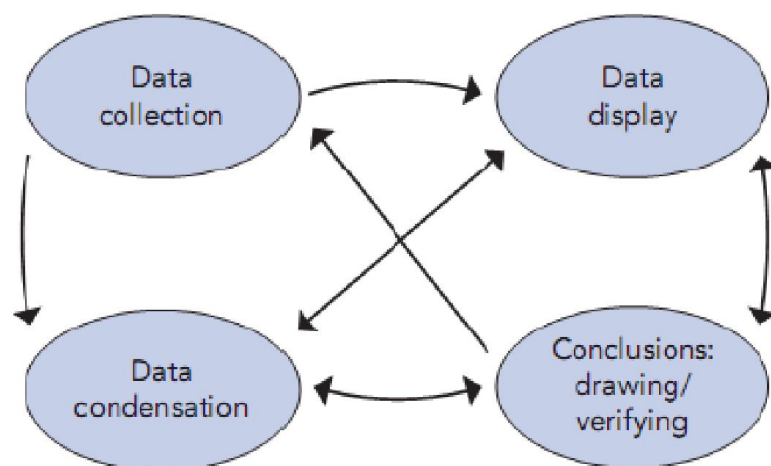
Alat penunjang lainnya yang peneliti gunakan dalam kegiatan penelitian meliputi catatan lapangan, kamera, dan perekam suara. Pertama, catatan lapangan digunakan untuk menuliskan setiap fenomena atau kejadian yang ditemukan peneliti di lapangan. Dengan setiap fenomena atau kejadian yang tertulis secara detail akan mampu memunculkan keadaan tersebut kembali pada saat peneliti menarik kesimpulan dari temuannya. Kedua, kamera dibutuhkan untuk dokumentasi atau menggambarkan keadaan di lapangan pada saat observasi maupun wawancara. Ketiga, perekam suara berfungsi untuk merekam kegiatan wawancara peneliti dengan para informan yang berkaitan dengan kegiatan penelitian.

G. Analisis Data

Analisis data merupakan kegiatan yang dilakukan peneliti dalam mengolah data-data yang ditemukan selama kegiatan penelitian. Data yang dihasilkan dalam penelitian kualitatif pada umumnya berupa uraian kata-kata mengenai fenomena atau kejadian yang berkaitan dengan fokus penelitian. Data-data yang ditemukan di lapangan bisa berkembang di luar dugaan peneliti yang mampu memunculkan kerangka teoritis baru sehingga peneliti dapat lebih jauh melangkah dari kerangka awal. Menurut Nasution (dalam Sugiyono, 2015: 245) kegiatan analisis telah dimulai sejak merumuskan dan

menjelaskan masalah dari awal penelitian, sebelum terjun ke lapangan dan berlangsung terus menerus sampai penulisan hasil penelitian. Analisis data lebih difokuskan selama proses di lapangan bersamaan dengan pengumpulan data dalam penelitian kualitatif.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data model interaktif menurut Miles, Huberman, dan Saldana (2014). Model interaktif memaparkan tiga jenis kegiatan analisis meliputi *data condensation* (kondensasi data), *data display* (penyajian data), dan *drawing and verifying conclusions* (penarikan kesimpulan/verifikasi).



Gambar 9. Komponen-Komponen Analisis Data Model Interaktif

Sumber: Miles, Huberman, dan Saldana, 2014

1. *Data Condensation* (Kondensasi Data)

Kondensasi data merupakan proses pemilihan, pemusatan, penyederhanaan, pengabstarkan, dan transformasi data yang diperoleh selama penelitian. Pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi di lapangan, wawancara dengan informan, dan mengambil dari dokumen-

dokumen yang menunjang penelitian yang kemudian data-data tersebut ditransformasikan. Proses transformasi ini akan berlanjut terus sesudah penelitian lapangan sampai dengan laporan akhir lengkap tersusun. Kondensasi data merupakan bentuk analisis yang memfokuskan, menggolongkan, mengarahkan, membuang data yang tidak relevan, dan mengorganisasi data dengan cara sedemikian rupa hingga kesimpulan akhir dapat ditarik dan diverifikasi.

2. *Data Display* (Penyajian Data)

Setelah semua data dikondensasikan, tahapan selanjutnya adalah penyajian data. Penyajian data adalah proses pengumpulan informasi yang disusun berdasarkan kategori atau pengelompokan yang diperlukan. Data-data yang terurai dirangkai menjadi informasi yang kemudian sekumpulan informasi yang telah tersusun akan memungkinkan peneliti dalam menarik kesimpulan atau verifikasi pada tahapan selanjutnya. Data yang disajikan sesuai dengan fokus penelitian yang telah ditetapkan, sehingga mempermudah peneliti dalam menganalisis data. Penyajian data akan membuat peneliti mampu memahami apa yang sedang terjadi dan apa yang harus dilakukan berdasarkan atas pemahaman yang didapatkan dari penyajian-penyajian tersebut.

3. *Drawing and Verifying Conclusions* (Penarikan Kesimpulan/Verifikasi)

Penarikan kesimpulan/verifikasi merupakan proses perumusan makna dari hasil penelitian yang diungkapkan dengan kalimat yang singkat dan padat. Penarikan kesimpulan pada akhir penelitian harus

berdasarkan data-data yang ditemukan di lapangan yang disertai bukti-bukti kuat untuk mendukungnya. Penarikan kesimpulan dilakukan berulang kali untuk meninjau kembali mengenai kebenarannya yang berkaitan dengan relevansi dan konsistensi terhadap judul, tujuan, dan perumusan masalah yang ada di lapangan.



BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi dan Situs Penelitian

1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

a. Kondisi Umum Lokasi Penelitian

Kabupaten Malang merupakan suatu wilayah yang terletak di Provinsi Jawa Timur dengan luas wilayahnya 3.534,86 km². Secara geografis, Kabupaten Malang memiliki letak geografis pada 112°17'10,90``- 112°57'00`` BT dan 7°44'55,11``- 8°26'35,45`` LS. Wilayah sebelah utara berbatasan langsung dengan Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Probolinggo, sebelah timur berbatasan langsung dengan Kabupaten Probolinggo dan Kabupaten Lumajang, sebelah barat berbatasan langsung dengan Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri, sedangkan wilayah sebelah selatan adalah Samudera Indonesia. Jumlah penduduk Kabupaten Malang adalah sebesar 2.544.315 jiwa yang tersebar di 33 Kecamatan, 378 Desa, dan 12 Kelurahan.

Kabupaten Malang dikenal sebagai daerah yang memiliki potensi besar pada kekayaan alamnya diantaranya pertanian, perkebunan, tanaman obat keluarga, dan lain sebagainya. Wilayah Kabupaten Malang memiliki perbedaan karakteristik dimana wilayah bagian utara memiliki lahan yang relatif subur yang merupakan

daerah dataran tinggi sedangkan wilayah selatannya relatif kurang subur karena daerah perbukitan kapur dan merupakan wilayah pesisir. Meskipun memiliki lahan yang relatif kurang subur, wilayah selatan Kabupaten Malang menyimpan potensi yang besar pada perairannya.



Gambar 10. Peta Wilayah Kabupaten Malang
Sumber: Portal Resmi Pemerintah Kabupaten Malang (2016)

Wilayah selatan Kabupaten Malang yang merupakan daerah pesisir yang memiliki potensi besar pada perikanan tangkap laut yang tersebar di 6 kecamatan yaitu, Kecamatan Sumbermanjing Wetan, Kecamatan Donomulyo, Kecamatan Tirtuyudo, Kecamatan Bantur, Kecamatan Ampelgading, dan Kecamatan Gedangan. Sedangkan yang menjadi titik terbesar pusat kegiatan perikanan tangkap laut Kabupaten Malang adalah di Dusun Sendang Biru yang

tepatnya terletak di Desa Tambakrejo Kecamatan Sumbermanjing Wetan.



Gambar 11. Peta Wilayah Desa Tambakrejo

Sumber: Dokumentasi Penulis

Desa Tambakrejo memiliki dua dusun yaitu Dusun Tamban dan Dusun Sendang Biru yang secara keseluruhan memiliki luas wilayah sebesar 273.880 km². Secara geografis Desa Tambakrejo terbagi menjadi dua posisi yaitu, Dusun Tamban yang terletak pada 8°24'07.05`` LS / 112°43'04.86`` BT dan Dusun Sendang Biru yang terletak pada 8°25'54.79`` LS / 112°40'49.79`` BT. Secara administratif, Desa Tambakrejo dibatasi oleh desa-desa tetangga dimana sebelah utara berbatasan dengan Desa Kedungbanteng, disebelah barat berbatasan dengan Desa Sitiarjo, disebelah selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia, dan disebelah timur berbatasan langsung dengan Desa Tambakasri.

Tabel 5. Jumlah Penduduk Berdasarkan Pekerjaan

No.	Pekerjaan	Jumlah Penduduk
1.	Nelayan	2.169
2.	Petani	1.111
3.	Buruh Tani/ Nelayan	319
4.	Buruh Pabrik	70
5.	PNS	28
6.	Pegawai Swasta	81
7.	Wiraswasta/ Pedagang	316
8.	Lainnya	57

Sumber: Hasil Olahan Penulis, 2018

Jumlah penduduk Desa Tambakrejo berdasarkan data administrasi pemerintahan desa tahun 2017 tercatat sebesar 7632 jiwa yang meliputi 3860 jiwa penduduk laki-laki, 3772 jiwa penduduk perempuan, 178 jiwa penduduk pendatang, dan 20 jiwa penduduk yang pergi. Penduduk Desa Tambakrejo yang memasuki usia produktif (15-64 tahun) adalah sebesar 5.245 penduduk atau 68,8%. Sebagian besar penduduk Desa Tambakrejo memiliki mata pencaharian sebagai nelayan dan sisanya memiliki mata pencaharian sebagai petani, buruh tani/nelayan, buruh pabrik, PNS, pegawai swasta, wiraswasta, dan lainnya.

b. Kondisi Sosial-Budaya Lokasi Penelitian

Sebagian besar penduduk Sendang Biru memiliki mata pencaharian sebagai nelayan. Dinas Perikanan Kabupaten Malang mencatat jumlah nelayan yang berada di Sendang Biru adalah 3.251. Nelayan di Sendang Biru memiliki jumlah paling banyak diantara

daerah-daerah lain yang memiliki potensi perikanan tangkap laut di Kabupaten Malang. Berdasarkan data administrasi pemerintah desa tahun 2017, pekerjaan sebagai nelayan dilakukan oleh penduduk laki-laki untuk memenuhi kebutuhan dan keberlangsungan hidup keluarga. Sedangkan penduduk wanita sebagian besar menjadi ibu rumah tangga yang mengurus kehidupan keluarga dan membantu pekerjaan laki-laki dalam menangani dan mengolah hasil perikanan tangkap. Selain menjadi ibu rumah tangga, pekerjaan yang dilakukan adalah bertani dan berdagang meskipun jumlahnya tidak besar hanya 17,9% dari total seluruh penduduk perempuan.

Masyarakat nelayan Sendang Biru memiliki suatu hubungan kerjasama antara masyarakat satu dengan yang lain dikenal sebagai hubungan *rekanan*. Hubungan *rekanan* ini merupakan suatu hubungan yang terjalin antara pemodal atau *pengambek* dengan nelayan. *Pengambek* memiliki kewajiban untuk memenuhi semua kebutuhan nelayan untuk melaut mulai dari modal operasional, perbekalan, perbaikan kapal, dan perbaikan alat tangkap. Selain itu, ketika tidak musim ikan atau masyarakat setempat menyebutnya *angin barat*, seringkali para *pengambek* ini membantu keberlangsungan kehidupan nelayan yang menjadi rekanannya dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Musim ikan hanya datang selama tujuh bulan dalam satu tahun dan biasanya mulai pada bulan Maret-Mei sampai September-November.

Sebagai kompensasi dari hubungan *rekanan* tersebut, hasil tangkapan nelayan harus dijual kepada *pengambek*. Penjualan hasil tangkapan tersebut akan dipotong biaya operasional dan perbekalan yang telah dikeluarkan oleh *pengambek*, kemudian baru dibagi lagi dengan pemilik kapal, nahkoda, dan ABK. Modal yang dipinjam nelayan mendapat bunga yang relatif besar yaitu sekitar 5-10% tergantung berapa banyak modal yang dipinjam. Semua pengeluaran nelayan yang dibiayai oleh *pengambek* akan dihitung menjadi hutang sehingga hubungan tersebut cukup memberatkan nelayan. Namun, hubungan tersebut tidak selamanya negatif. Kurangnya pengetahuan masyarakat nelayan dalam mengelola keuangan dan sifat masyarakat yang cenderung konsumtif mengakibatkan pola kehidupan yang tidak seimbang dimana ketika *angin barat*, nelayan tidak bisa melaut dan tidak memiliki pekerjaan lain sehingga tidak memiliki pendapatan untuk memenuhi kehidupan sehari-hari. Pada akhirnya, untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari seringkali masyarakat nelayan menjual harta benda dan meminjam uang kepada *pengambek*. Masyarakat nelayan menganggap keberadaan *pengambek* ini sangat membantu mereka. Hampir keseluruhan nelayan di Sendang Biru pasti memiliki hubungan *rekanan*.

Nelayan di Sendang Biru tergabung dalam empat sub kelompok. Pertama, Sub kelompok Rukun Abadi. Nelayan dalam kelompok ini menggunakan perahu Slerek dan menggunakan alat tangkap jaring.

Kelompok rukun abadi memiliki jumlah armada sebanyak 52 unit dan dalam satu unit perahu slerek memiliki jumlah ABK sebanyak 30 orang. Jadi total keseluruhan nelayan dalam kelompok ini adalah 1560 nelayan. Kedua, Sub kelompok Tonda Jaya. Nelayan dalam kelompok ini menggunakan perahu Sekoci dan menggunakan alat tangkap pancing. Kelompok tonda jaya diketuai oleh bapak Budi Ismianto. Jumlah armada yang dimiliki kelompok ini adalah sebanyak 400 unit dan setiap unit memiliki 5 orang ABK. Jadi total keseluruhan nelayan dikelompok ini ada 2000 nelayan, dimana 40% dari total adalah nelayan pendatang dan sisanya adalah nelayan lokal. Ketiga, Sub kelompok Mina Rukun. Nelayan dalam kelompok ini menggunakan perahu speed dan menggunakan alat tangkap pancing. Kelompok ini memiliki jumlah armada sebesar 260 unit dan setiap unit diisi 2 orang ABK. Jadi total nelayan dalam kelompok ini adalah 520 orang. Keempat, Sub kelompok Dayung Abadi. Kelompok ini menggunakan armada perahu klunting. Terdapat 92 unit perahu klunting yang dimiliki kelompok ini dan setiap unit hanya diisi oleh satu orang nelayan. Dibawah sub kelompok nelayan tersebut terbentuk kelompok-kelompok nelayan berdasarkan armadanya.



Gambar 12. Pantai Sendang Biru

Sumber: Dokumentasi Penulis

Kearifan lokal yang ada di Desa Tambakrejo adalah kegiatan “Petik Laut”. Upacara “Petik Laut” merupakan upacara adat yang dilakukan setiap tahun pada tanggal 27 September. Upacara ini merupakan salah satu bentuk kebudayaan yang dibentuk dan dilestarikan oleh masyarakat di Dusun Sendang Biru. Terdapat beberapa kegiatan dalam rangkaian acara prosesi upacara “Petik Laut” yang dikemas menjadi acara dengan nuansa budaya namun tidak melepaskan nuansa keagamaan yang dianut oleh masyarakat Sendang Biru yaitu Islam dan Kristen. Kegiatan-kegiatan tersebut diawali pada empat hari menjelang dilaksanakannya prosesi inti. Pada hari pertama (tanggal 23 September) diselenggarakan pentas seni Dangdut. Hari kedua (tanggal 24 September) diselenggarakan pentas seni Campur Sari dan Kendang Kempul. Hari ketiga (tanggal 25 September) merupakan hari khusus untuk pelaksanaan acara

keagamaan dimana penduduk yang beragama Islam mengadakan Khatamil Qur'an dan pengajian di masjid sedangkan penduduk yang beragama Kristen melaksanakan Kebaktian Bersama di gereja. Selanjutnya pada hari keempat (tanggal 26 September) masyarakat menyelenggarakan pagelaran wayang kulit semalam suntuk yang digelar di tempat prosesi ini akan dilakukan keesokan harinya. Pagelaran wayang kuli ini merupakan sebuah simbol kegiatan religi yang banyak dianut oleh masyarakat Jawa.

Kemudian pada prosesi ini upacara "Petik Laut" yang jatuh pada tanggal 27 September diawali dengan tarian tradisional yang berjudul "Sakera" untuk membuka upacara "Petik Laut". Upacara "Petik Laut" dilakukan dengan membawa seorang gadis diatas kepala patung garuda sebagai simbol dari "Nyai Roro Kidul" yang dipercaya masyarakat sebagai penjaga laut selatan, diikuti pengiringnya menuju tempat upacara dan arak-arakan yang berisi tumpeng, sajen, dan lain-lain. Acara selanjutnya adalah prosesi intidari kegiatan ini yaitu prosesi larung atau labuh. Prosesi ini dilakukan dengan membawa perlengkapan upacara ke tengah laut menuju tempat yang telah ditentukan, biasanya dilakukan ditengah dua buah pulau karang berjajar yang menyerupai gerbang.

Selain upacara "Petik Laut", masyarakat desa Tambakrejo yang tinggal di Dusun Tamban juga melakukan kegiatan rutin setiap tahunnya yaitu "Syukuran Nelayan". Kegiatan "Syukuran Nelayan"

ini tidak sebesar upacara “Petik Laut”. “Syukuran Nelayan” dilakukan setiap bulan April pada setiap tahunnya. Kegiatan ini dilakukan oleh masyarakat Dusun Tamban sebagai rasa syukur dan terima kasih pada Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan kekayaan alam yang besar sebagai sumber kehidupan masyarakat.

c. Lambang Kabupaten Malang



Gambar 13. Lambang Kabupaten Malang
Sumber: Portal Resmi Kabupaten Malang (2016)

Berikut ini merupakan unsur-unsur yang tertera dalam lambang Kabupaten Malang beserta makna dari lambang tersebut :

1. Jiwa nasional bangsa Indonesia yang suci dan berani dimana segala usaha ditujukan untuk kepentingan nasional berlandaskan falsafah Pancasila yang dilukiskan dengan perisai segi lima dengan garis tepi tebal berwarna merah putih.
2. Kubah dengan garis tepi atapnya berwarna kuning emas dan warna dasar hijau mencerminkan papan atau tempat bernaung

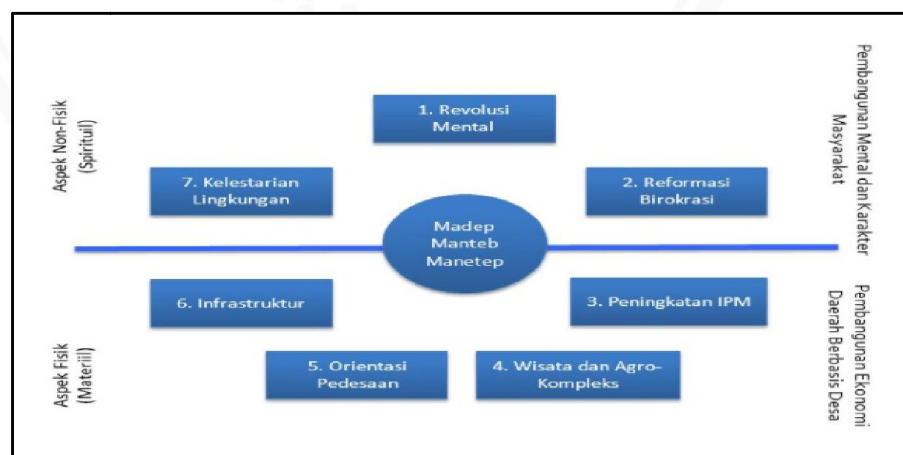
bagi kehidupan rohani dan jasmani diruang lingkup daerah Kabupaten Malang yang subur makmur.

3. Bintang bersudut lima berwarna kuning emas yang mencerminkan Ketuhanan Yang Maha Esa berdasarkan falsafah Pancasila yang luhur dan agung.
4. Untaian padi berwarna kuning emas, daun kapas berwarna hijau, serta bunga kapas berwarna putih mencerminkan tujuan masyarakat adil dan makmur.
5. Daun kapas berjumlah 17, bunga kapas berjumlah 8, dan gelombang laut berjumlah 45 mencerminkan semangat perjuangan Proklamasi 17 Agustus 1945.
6. Rantai berwarna kuning emas mencerminkan persatuan keadilan.
7. Gunung berapi berwarna hijau mencerminkan potensi alam daerah Kabupaten Malang sedangkan asap berwarna putih mencerminkan semangat yang tak pernah padam.
8. Laut mencerminkan kekayaan alam yang ada di daerah Kabupaten Malang sedangkan warna biru tua mencerminkan cita-cita yang abadi dan tak pernah padam.
9. Keris berwarna hitam dan putih mencerminkan jiwa kepahlawanan dan kemegahan sejarah daerah Kabupaten Malang.

10. Buku terbuka berwarna putih mencerminkan tujuan meningkatkan kecerdasan rakyat untuk kemajuan.
11. Sesanti “SATATA GAMA KARTA RAHARJA” mencerminkan masyarakat adil dan makmur materiil dan spirituil disertai dasar kesucian yang langgeng.

d. Visi dan Misi Kabupaten Malang

Kabupaten Malang memiliki visi “Terwujudnya Kabupaten Malang yang MADEP MANTEB MANETEB”. Secara terperinci rumusan visi tersebut dapat dijabarkan sebagai “Terwujudnya Kabupaten Malang yang Istiqomah dan Memiliki Mental Bekerja Keras Guna Mencapai Kemajuan Pembangunan yang Bermanfaat Nyata untuk Rakyat Berbasis Pedesaan”. Penggunaan istilah MADEP-MANTEB-MANETEP merupakan filosofi pembangunan yang bukan hanya memiliki arti yang baik, melainkan juga memiliki akar historis pada kebudayaan nusantara dan Kabupaten Malang.



Gambar 14. Skema Misi Pembangunan Kabupaten Malang
Sumber: Portal Resmi Kabupaten Malang (2016)

Misi pembangunan Kabupaten Malang untuk mewujudkan visi atau tujuan yang telah ditetapkan oleh Kabupaten Malang adalah sebagai berikut:

- a. Memantapkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan guna menunjang percepatan revolusi mental yang berbasis nilai keagamaan yang toleran, budaya lokal, dan supremasi hukum.
- b. Memperluas inovasi dan reformasi birokrasi demi tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, akuntabel dan demokratis berbasis teknologi informasi.
- c. Melakukan percepatan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi guna meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia.
- d. Mengembangkan ekonomi masyarakat berbasis pertanian, pariwisata, dan industri kreatif.
- e. Melakukan percepatan pembangunan desa melalui penguatan kelembagaan, peningkatan kualitas SDM, dan pengembangan produk unggulan desa.
- f. Meningkatkan ketersediaan infrastruktur jalan, transportasi, telematika, sumber daya air, permukiman dan prasarana lingkungan yang menunjang aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan.

- g. Memperkokoh kesadaran dan perilaku masyarakat dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.

2. Gambaran Umum Situs Penelitian

a. Otoritas Jasa Keuangan

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011 yang berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan didalam sektor jasa keuangan baik di sektor perbankan, pasar modal, dan sektor jasa keuangan *non-bank* seperti asuransi, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya. OJK adalah lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011. Tugas pengawasan industri keuangan *non-bank* dan pasar modal secara resmi beralih dari Kementerian Keuangan dan Bapepam-LK kepada OJK tanggal 31 Desember 2012. Sedangkan pengawasan di sektor perbankan beralih ke OJK pada 31 Desember 2013 dan Lembaga Keuangan Mikro pada 2015. Tujuan pembentukan Otoritas Jasa Keuangan adalah agar keseluruhan kegiatan didalam sektor jasa keuangan terselenggara secara teratur, adil, dan transparan, akuntabel, dan mampu

mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil serta mampu melindungi kepentingan konsumen maupun masyarakat.

Visi OJK adalah menjadi lembaga pengawas industri jasa keuangan yang terpercaya, melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat, dan mampu mewujudkan industri jasa keuangan menjadi pilar perekonomian nasional yang berdaya saing global serta dapat memajukan kesejahteraan umum.

Misi OJK untuk mencapai tujuan tersebut adalah:

1. Mewujudkan terselenggaranya seluruh kegiatan didalam sektor jasa keuangan secara teratur, adil, transparan, dan akuntabel.
2. Mewujudkan sistem keuangan yang tumbuh secara berkelanjutan dan stabil.
3. Melindungi kepentingan konsumen dan masyarakat.

OJK berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan didalam sektor jasa keuangan. Berdasarkan pasal 6 dari Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011, tugas utama OJK adalah melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap:

1. Kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan.
2. Kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal.
3. Kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya.

b. Dinas Perikanan Kabupaten Malang

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 9 tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Bupati Malang Nomor 36 tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi, serta Tata Kerja Dinas Perikanan, maka Dinas Kelautan dan Perikanan berubah menjadi Dinas Perikanan. Dinas Perikanan merupakan unsur pelaksanaan otonomi daerah di bidang kelautan dan perikanan. Dinas Perikanan mendukung visi dan misi Bupati terpilih sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Visi Kabupaten Malang adalah “Terwujudnya Kabupaten Malang yang MADEP MANTEB MANETEP” dan dapat dijabarkan sebagai terwujudnya Kabupaten Malang yang istiqomah dan memiliki mental bekerja keras guna mencapai kemajuan pembangunan yang bermanfaat nyata untuk rakyat berbasis pedesaan. Sedangkan misi yang didukung Dinas Perikanan khususnya misi keempat yaitu “Mengembangkan ekonomi masyarakat berbasis pertanian, pariwisata, dan industri kreatif”. Tujuan jangka menengah yang hendak dicapai Dinas Perikanan adalah:

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi sektor perikanan.
2. Meningkatkan ketersediaan pangan asal ikan yang optimal dan memenuhi standar mutu.

3. Meningkatnya produksi perikanan tangkap.
4. Meningkatnya produksi perikanan budidaya.
5. Meningkatnya konsumsi ikan per-kapita.

Dinas Perikanan Kabupaten Malang memiliki tugas pokok sebagai berikut:

1. melaksanakan urusan pemerintahan daerah bidang perikanan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan;
2. melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang tugasnya.

Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana uraian diatas, Dinas Perikanan Kabupaten Malang memiliki fungsi sebagai berikut:

- a) pelaksanaan kewenangan, kebijakan daerah dan kebijakan teknis di bidang Pemberdayaan Nelayan Kecil dan Pembudidaya Ikan, Pelayanan Usaha Perikanan, dan Pengelolaan Pembudidayaan Ikan;
- b) pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat terhadap pendayagunaan sumberdaya perikanan;
- c) pelaksanaan penyelenggaraan administrasi umum, pengelolaan, pengumpulan dan analisis data untuk penyusunan program kegiatan pada Dinas Perikanan;
- d) perencanaan strategis pada Dinas Perikanan;
- e) pembinaan UPTD dalam lingkup tugasnya;

- f) pelaksanaan kerjasama lembaga pemerintah dan lembaga-lembaga lainnya;
- g) penyelenggaraan dan pengawasan pencapaian indikator kinerja utama dan standar pelayanan minimal yang wajib dilaksanakan di bidang perikanan.

c. PT. Bank Rakyat Indonesia (Persero)

Bank Rakyat Indonesia (BRI) adalah salah satu bank milik pemerintah yang terbesar di Indonesia. Pada awalnya, Bank Rakyat Indonesia (BRI) didirikan di Purwokerto, Jawa Tengah oleh Raden Bei Aria Wirjaatmadja dengan nama *De Poerwokertosche Hulp en Spaarbank der Inlandsche Hoofden* atau yang memiliki arti Bank Bantuan dan Simpanan Milik Kaum Priyai Purwokerto yang merupakan suatu lembaga keuangan yang melayani orang-orang berkebangsaan Indonesia. Lembaga tersebut berdiri pada tanggal 16 Desember 1895 yang kemudian dijadikan sebagai hari kelahiran Bank Rakyat Indonesia (BRI).

Visi Bank Rakyat Indonesia adalah menjadi *The Most Valuable Bank* di Asia Tenggara dan *Home to The Best Talent*. Misi yang dilakukan Bank Rakyat Indonesia (BRI) adalah melakukan kegiatan perbankan yang terbaik dengan mengutamakan pelayanan kepada segmen mikro, kecil dan menengah untuk menunjang peningkatan ekonomi masyarakat. Kedua, memberikan pelayanan prima dengan

fokus kepada nasabah melalui: 1) sumber daya manusia yang profesional dan memiliki budaya berbasis kinerja (*performance-driven culture*); 2) teknologi informasi yang handal dan *future ready*; dan 3) jaringan kerja konvensional maupun digital yang produktif dengan menerapkan prinsip operasional dan *risk management excellence*. Kemudian yang ketiga adalah memberikan keuntungan dan manfaat yang optimal kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) dengan memperhatikan prinsip keuangan berkelanjutan dan praktik *Good Corporate Governance* (GCG) yang sangat baik.

Salah satu produk pinjaman yang disediakan Bank Rakyat Indonesia (BRI) adalah Kredit Usaha Rakyat atau KUR. Kredit Usaha Rakyat (KUR) merupakan kredit yang diberikan kepada pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah dengan usaha produktif dan layak. Sektor usaha yang dibiayai sesuai dengan ketentuan pemerintah. Kredit Usaha Rakyat (KUR) dapat diakses melalui seluruh Unit Kerja Bank Rakyat Indonesia (BRI) yang tersebar diseluruh Indonesia. Pinjaman Kredit Usaha Rakyat (KUR) BRI terdiri dari KUR Mikro, KUR Ritel, dan KUR TKI.

1. KUR Mikro BRI

KUR Mikro adalah kredit modal kerja dan atau investasi dengan plafond sampai dengan Rp 25 juta per debitur. Besar kredit yang diberikan KUR Mikro maksimal Rp 25 juta per

debitur. Jenis kredit yang diberikan adalah Kredit Modal Kerja (KMK) dengan jangka waktu maksimal 3 tahun dan Kredit Investasi (KI) dengan jangka waktu yang diberikan maksimal 5 tahun. Suku bunga efektif per tahun pada kredit ini adalah sebesar 7% atau setara 0,41% flat perbulan. Pengajuan kredit ini tidak dipungut biaya provisi dan administrasi. Adapun yang menjadi persyaratan calon debitur adalah individu atau perorangan yang melakukan usaha produktif dan layak, telah melakukan usaha secara aktif minimal 6 bulan, dan tidak sedang menerima kredit dari perbankan kecuali kredit konsumtif seperti KPR, KKB, dan kartu kredit. Persyaratan administrasi yang harus dilengkapi adalah kartu identitas berupa KTP, kartu keluarga (KK), dan surat ijin usaha.

2. KUR Ritel BRI

KUR Ritel adalah kredit modal kerja dan atau investasi kepada debitur yang memiliki usaha produktif dan layak dengan plafond Rp 25 juta sampai dengan Rp 500 juta per debitur. Jenis kredit yang diberikan adalah Kredit Modal Kerja (KMK) dengan jangka waktu maksimal 4 tahun dan Kredit Investasi (KI) dengan jangka waktu maksimal 5 tahun. KUR Ritel dikenakan suku bunga 7% efektif per tahun dan tidak dipungut biaya provisi dan administrasi. Agunan yang diberikan sesuai ketentuan bank ketika dilakukan survei. Adapun syarat yang

harus dipenuhi calon debitur adalah mempunyai usaha produktif dan layak, tidak sedang menerima kredit dari perbankan kecuali kredit konsumtif seperti KPR, KKB, dan kartu kredit, telah melakukan usaha secara aktif minimal 6 bulan, dan memiliki Surat Ijin Usaha Mikro dan Kecil (IUMK) atau surat ijin usaha lainnya yang dapat dipersamakan.

3. KUR TKI BRI

KUR TKI merupakan kredit yang diberikan untuk membiayai keberangkatan calon TKI ke negara penempatan dengan plafond maksimal sampai dengan Rp 25 juta. Suku bunga KUR TKI adalah sebesar 7% atau setara 0,41% flat per bulan dan tidak dipungut biaya provisi dan administrasi. Jangka waktu yang diberikan pada kredit ini adalah maksimal 3 tahun atau sesuai kontrak kerja. KUR TKI hanya diberikan pada calon TKI penempatan di Singapura, Hongkong, Taiwan, Brunei, Jepang, Korea Selatan, dan Malaysia. Adapun persyaratan yang harus dilengkapi calon debitur adalah:

1. Identitas berupa KTP dan KK
2. Perjanjian kerja dengan pengguna jasa
3. Perjanjian penempatan
4. Passpor
5. Visa
6. Persyaratan lainnya sesuai ketentuan

B. Penyajian Data Fokus Penelitian

1. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang

a. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) di Sendang Biru

Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) merupakan program inisiasi Otoritas Jasa Keuangan (OJK) bersama dengan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk mendukung program NAWACITA yang salah satu sasarannya adalah peningkatan inklusi keuangan Indonesia sebesar 75% pada tahun 2019 dan sejalan dengan misi Kementerian Kelautan dan Perikanan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yaitu “mewujudkan Indonesia menjadi negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat, dan berbasiskan kepentingan nasional”. Strategi pembangunan pada sektor kelautan dan perikanan tertuang dalam Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan nomor 45/PERMEN-KP/2015 perubahan atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan nomor 25/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019, merupakan tahapan ketiga atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang meliputi: 1) memperkuat jati diri sebagai

negara maritim; 2) pemberantasan perikanan ilegal atau *IUU Fishing*; 3) akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional melalui peningkatan hasil perikanan; 4) peningkatan kedaulatan pangan melalui peningkatan produksi perikanan; dan 5) pengembangan ekonomi maritim kelautan.

Kurang lebih dua tahun setelah peluncuran program JARING di Sendang Biru sudah terlihat pembangunan-pembangunan sarana dan prasarana yang dilakukan pemerintah sebagai upaya untuk mendongkrak sektor kelautan dan perikanan di Sendang Biru. Otoritas Jasa Keuangan bersama Kementerian Kelautan dan Perikanan melakukan monitoring pelaksanaan program JARING di Sendang Biru dalam penyelenggaraan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan seluruh *stakeholders*. Hasil dari pertemuan tersebut menunjukkan bahwa yang masih menjadi kendala untuk sektor kelautan dan perikanan dari segi sarana dan prasarana adalah fasilitas *cold storage*, untuk di Sendang Biru sendiri belum memiliki fasilitas *cold storage* dan untuk Kabupaten Malang sendiri fasilitas *cold storage* berada di Kecamatan Turen. Belum adanya fasilitas *cold storage* yang memadai di Sendang Biru juga disebabkan karena kendala listrik yang belum memadai untuk skala industri.



Gambar 15. Penyelenggaraan FGD Program JARING Sendang Biru

Sumber: Dinas Perikanan Kabupaten Malang

Dalam pelaksanaan program JARING di Sendang Biru, KKP memberikan dukungan dengan membangun fasilitas *cold storage* di Sendang Biru pada tahun 2017. Kemudian untuk memenuhi kebutuhan pasokan listrik untuk skala industri, PLN Jawa Timur turut andil dan berkomitmen untuk mendukung program JARING dengan menyediakan pasokan listrik di Sendang Biru.



Gambar 16. Pembangunan Fasilitas *Cold Storage* di Sendang Biru

Sumber: Dokumentasi Penulis

Kemudian untuk melihat pelaksanaan program JARING di Sendang Biru Kabupaten Malang berdasarkan variabel yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan menurut Van Meter Van Horn yang didalamnya terdapat 6 variabel adalah sebagai berikut:

1) Standar dan sasaran kebijakan

Program JARING sendiri ditujukan untuk meningkatkan pembiayaan di sektor kelautan dan perikanan yang terus tumbuh dan mendorong perluasan akses masyarakat terhadap sektor jasa keuangan. Sasaran jangka pendek dari program JARING adalah menyediakan infrastruktur kepada sektor jasa keuangan (SJK) dalam meningkatkan pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan sebesar lebih dari 50% pada tahun 2015 melalui: 1) penyediaan data

yang komprehensif mengenai sektor kelautan dan perikanan kepada SJK yang dituangkan dalam bentuk buku yang berisi data dan informasi potensi bisnis dan peta resiko, *value chain* bisnis dan skim pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan; 2) ketersediaan regulasi yang kondusif bagi pembiayaan SJK kepada sektor kelautan dan perikanan; dan 3) sosialisasi program JARING melalui kegiatan *kick-off* program JARING dan serangkaian sosialisasi yang dilaksanakan OJK. Kemudian untuk sasaran jangka panjang pada program ini adalah mendorong peningkatan pembiayaan SJK kepada sektor kelautan dan perikanan secara bertahap. Sasaran target dari program JARING adalah semua pelaku usaha di sektor kelautan dan perikanan, terutama nelayan.

Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan ibu Inang selaku

Kasi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan, yaitu :

“Program JARING itu singkatannya Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* itu untuk memfasilitasi usaha-usaha perikanan, nelayan terutama titik beratnya ini nelayan itu untuk memberikan akses permodalan. Selama ini untuk nelayan kurang *bankable*, untuk perbankan kepercayaannya masih kurang. Akhirnya KKP merangkul OJK untuk memfasilitasi mereka untuk memberikan kemudahan program-program yang ramah nelayan seperti KUR yang bunganya kecil.”

Sejalan dengan apa yang dikatakan ibu Inang selaku Kepala Seksi Pelayanan Usaha Perikanan, ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang membenarkan hal tersebut :

“Jadi begini, jadi OJK berdiri di tengah-tengah jadi mak comblang lah. Jadi kita ada program JARING kerjasama dengan KKP, disini kebetulan kan OJK pengawas dari industri jasa keuangan, nah disitu kita menjembatani industri keuangan dengan nelayan yang selama ini belum *bankable*, belum ada akses perbankan, intinya itu.”

Namun, untuk standar jumlah nominal penyaluran dana ke sektor kelautan dan perikanan belum ada standar yang jelas. Hal ini dibenarkan oleh ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang yang menyatakan bahwa:

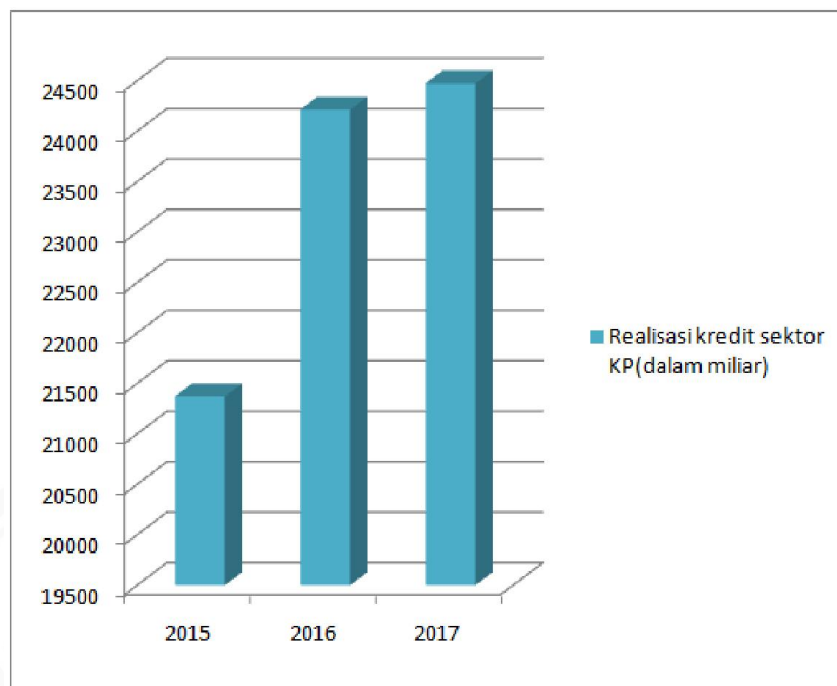
“Sebenarnya kalo program JARING itu gini mbak, ini sebagai rangkaian dari peningkatan inklusi keuangan, nah dulu kan tahun 2016 pak Jokowi sudah mencanangkan nanti tingkat inklusi keuangan indonesia di akhir tahun 2019 adalah sebesar 75%, nah ini salah satunya melalui jaring. tapi kalo misalnya secara nominal, bank a dapat 1 milyar, 2 milyar, itu nggak ada. Memang nggak ada patokan, ya itu sebagai salah satu jalan untuk meningkatkan akses keuangan itu dan nanti akhirnya yang dapat meningkatkan inklusi keuangan.”

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa secara umum, standar atau target dari program JARING adalah untuk peningkatan pembiayaan pada sektor kelautan dan perikanan serta untuk meningkatkan akses permodalan untuk pelaku usaha perikanan khususnya nelayan untuk meningkatkan produksi pada sektor kelautan dan perikanan. Sehingga dengan adanya peningkatan akses permodalan di sektor kelautan dan perikanan mampu memberikan dampak yang hendak dicapai yaitu peningkatan inklusi keuangan nasional. Namun, program JARING ini belum memiliki standar atau

target yang jelas dalam penyaluran pembiayaan ke sektor kelautan dan perikanan.

2) Sumber daya

Sumber daya yang dibutuhkan dalam mendukung pelaksanaan program JARING ada dua yaitu sumber daya finansial dan sumber daya manusia. Sumber daya finansial disini merupakan dana kredit yang disalurkan untuk sektor kelautan dan perikanan. Sumber daya finansial menjadi yang utama karena program JARING sendiri memang diperuntukkan untuk penyediaan akses modal yang lebih besar ke sektor kelautan dan perikanan yang selama ini mendapat porsi pembiayaan yang tidak banyak. Sedangkan untuk sumber daya manusia, dilihat dari dua sisi yaitu pelaksana yang merupakan penyedia akses permodalan meliputi OJK, Dinas Perikanan, dan perbankan, kemudian yang kedua dilihat dari target sasaran dari program ini. Pengaruh keduanya sangat penting untuk mendukung peningkatan pembiayaan ke sektor kelautan dan perikanan yang pada akhirnya juga akan mempengaruhi peningkatan inklusi keuangan nasional.



Gambar 17. Diagram Batang Realisasi Kredit Sektor KP

Sumber: Dokumentasi Penulis

Berdasarkan gambar tersebut, realisasi penyaluran kredit baru ke sektor kelautan dan perikanan oleh bank *partner* sampai dengan Desember 2015 telah mencapai 21.371 miliar dan pada Desember 2016 mencapai 24.213 miliar yang artinya meningkat sebesar 13,30% dari tahun sebelumnya. Tahun 2017 realisasi kredit tersebut mencapai 24.473 miliar atau meningkat 1,07% dari tahun 2016, sedangkan untuk di Kabupaten Malang sampai dengan Desember 2017 realisasi kredit sektor kelautan dan perikanan mencapai 217,1 miliar .

Ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang yang memaparkan pada saat wawancara bahwa :

“Sebenarnya sih tidak hanya secara finansial ya, kita kan nggak bisa bergerak sendiri, kita juga kerja sama dengan Dinas Perikanan setempat, kalo Dinas Perikanan kan pasti mengolah data, nah dari situ kita tau nih apa sih kebutuhan yang dibutuhkan misalnya kita juga bisa menggandeng dengan beberapa *stakeholders* untuk memberikan pelatihan, itu salah satunya, jaring itu tidak hanya memberi kredit lalu setelah kredit selesai, enggak, nah itu sebenarnya kalo program pencanangannya dulu itu gimana sih cara pengolahan industri, misalnya nih di sendang biru dari hulu ke hilir yang akan meningkatkan perekonomian masyarakat, jadi dari mereka mengambil ikan, pengolahan, kalo bisa sampai pendistribusian.”

Kemudian pernyataan ibu Inang selaku Kasi Pelayanan Usaha

Perikanan Dinas Perikanan menambahkan:

“Kalo dari penyediannya ini berarti pihak perbankannya ya, untuk SDM dari pihak perbankannya ini sudah cukup bagus, tapi memang tidak ada pegawai khusus yang menangani program JARING ini.....bank nggak mau ambil resiko. Soalnya begini, kebijakan dari atasan kan ada target, dan ketika ada kredit macet menjadi tanggungan mereka. Sekarang kan perbankan tenaga kontrak, kalo ada macet mereka dipecat kadang mereka juga yang menanggung. Jelas yang punya resiko itu yang memberikan rekomendasi dan memberikan pinjaman. Jadi resiko menjadi beban pribadi pegawai, jadi pelaku-pelakunya ini yang nggak berani ambil resiko.”

Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa sumber daya yang diperlukan tidak hanya finansial saja, tetapi sumber daya manusianya disini juga diperlukan. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap berjalan tidaknya suatu program, baik dari sumber daya manusia pelaksana maupun kelompok sasaran, hubungan keduanya ini memiliki pengaruh yang besar.

3) Komunikasi antar organisasi

Komunikasi yang dilakukan oleh *stakeholders* atau pihak yang terlibat dalam program JARING sebagai bentuk koordinasi. Program

ini merupakan program kerja sama sehingga banyak pihak yang terlibat diantaranya ada OJK, Dinas Perikanan, dan perbankan. Komunikasi yang dilakukan sebagai bentuk koordinasi antara pelaksanaannya dilaksanakan satu tahun dua kali pada forum Tim Percepatan Akses Keuangan Daerah (TPAKD). Hal ini sejalan dengan apa yang diungkapkan ibu Inang selaku Kasi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan:

“Ada, ada TPKAD juga tim percepatan keuangan daerah, memang ada timnya penyerapan keuangan daerah. OJK, bank, lembaga keuangan, dinas-dinas, itu ada timnya. TPKAD ini dilakukan setahun dua kali, yang dibahas capaian keuangan, ini kan seluruh SKPD, semua pelaku usaha di bidang mereka ada kendala apa untuk akses permodalan, kemudian apa yang menjadi kendala, itu yang dibahas....kalo dari dinas perikanan, sosialisasi akses permodalan satu tahun 2 kali.”

Koordinasi yang terjalin antara *stakeholders* dalam program JARING juga diwujudkan dalam bentuk memberikan sosialisasi kepada masyarakat untuk mengenal layanan jasa keuangan lebih jauh lagi. Sosialisasi ini tidak hanya dilakukan oleh satu pihak saja tetapi semua pihak yang bergabung turut andil dalam mengadakan sosialisasi tersebut. Sejalan dengan pernyataan ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang :

“Iya, sosialisasi seperti itu. Sosialisasi ini dilakukan kerjasama karena program JARING ini sebenarnya bukan milik OJK saja tapi kita juga bersama KKP, sama industri keuangan, jadi kita sama-sama.....memang seharusnya terjadwal, tapi kan kita juga terbatas karena kita juga tidak hanya mengurus JARING saja, ada program yang lain, makanya kita OJK kerjasama dengan pihak KKP, kita juga koordinasi dengan pihak perbankan.”

Pihak perbankan juga membenarkan hal tersebut, Bapak Eko Yulianto selaku perwakilan dari Bank BRI Kantor Unit Sendang Biru:

“Sering disini sosialisasi dengan Dinas Perikanan, sosialisasi dengan KUD juga, membicarakan masalah dana yang akan disalurkan ke perikanan, sama kerja sama dengan agen agen brilink, ada banyak disini. Program ini jalan, kartu jaring juga”

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa adanya komunikasi yang dilakukan oleh Dinas Perikanan, OJK, dan perbankan sebagai bentuk koordinasi kerja sama. Hal tersebut dilakukan pada saat mengagendakan kegiatan sosialisasi untuk masyarakat nelayan agar mereka lebih *bankable*. Selain itu, pada forum TPAKD yang dilakukan satu tahun dua kali salah satunya menjadi forum membahas program JARING untuk masalah akses permodalan. Komunikasi yang terjalin tersebut menunjukkan bahwa adanya koordinasi yang terbentuk antara *stakeholders* dalam program JARING ini.

4) Karakteristik agen pelaksana

Terdapat beberapa *stakeholders* yang tergabung dalam pelaksanaan program JARING seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, ada Dinas Perikanan, OJK, dan perbankan. Ketiga instansi ini memiliki karakteristik yang berbeda namun didalam pelaksanaannya ketiga instansi ini saling melengkapi dengan tugas dan fungsi masing-masing sesuai dengan tugas pokoknya. Perbedaan karakteristik dari ketiga instansi tersebut berpengaruh pada

pembagian tugas dalam pelaksanaan program JARING yang notabene merupakan program kerjasama agar tidak terjadi tumpang tindih wewenang.

Hal ini dikonfirmasi dengan hasil wawancara yang dilakukan dengan ibu Inang selaku Kasi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan:

“Kita cuma sebagai mediator untuk membentuk mereka menjadi *bankable* dan memediasi mereka dengan bank. Kadang bukan dari perbankan aja, dari lembaga keuangan, itu juga punya program yang ringan.....Dinas Perikanan disini hanya menjadi mediator aja, monitoringnya OJK, OJK yang menegur perbankan.”

Sejalan dengan apa yang diungkapkan oleh Ibu Inang dibenarkan oleh bapak Bambang Darmanto selaku Kasi Peningkatan Kapasitas dan Pendampingan Nelayan Dinas Perikanan:

“Dinas perikanan memfasilitasi para pelaku usaha, dikumpulin, nanti kita akan mengundang perbankan yang bisa memberikan fasilitas kredit ringan untuk para pelaku usaha. Sedangkan nanti pengawasannya, OJK yang berperan, perbankan mana yang sudah menyalurkan kredit, apa yang menjadi kendala, itu pengawasnya OJK, seperti BPK nya lah ojk ini.”

Berdasarkan pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa masing-masing *stakeholders* memiliki peran dan fungsinya masing masing dalam pelaksanaan program JARING sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari organisasinya. Dinas Perikanan berfungsi sebagai mediator antara masyarakat nelayan dengan perbankan untuk mendapatkan akses permodalan. OJK berperan sebagai pengawas dari penyaluran dana ke sektor kelautan dan perikanan yang

dilakukan oleh perbankan sesuai dengan fungsi dari OJK itu sendiri yaitu mengawasi kegiatan sektor jasa keuangan oleh perbankan. Sedangkan perbankan, sesuai dengan fungsinya adalah memberikan layanan jasa keuangan kepada masyarakat, dalam program JARING ini perbankan menjadi salah satu penyalur akses permodalan kepada usaha-usaha di sektor kelautan dan perikanan terutama untuk masyarakat nelayan.

5) Disposisi pelaksana

Sikap dari pelaksana dalam turut andil pelaksanaan program JARING ini didasari karena setiap *stakeholders* sadar akan tugas dan wewenangnya. Namun ada perbedaan sikap dari pelaksana yang pada akhirnya menyebabkan timbulnya kendala atau hambatan dalam pelaksanaan program JARING di lapangan. Perbedaan sikap dari pelaksana disebabkan oleh adanya perbedaan mendasar pada masing-masing instansi atau organisasi yaitu orientasi pelayanannya, dalam program JARING yang menjadi *stakeholders* tidak hanya instansi pemerintah saja melainkan instansi privat juga turut andil didalamnya. Sehingga hal tersebut menyebabkan perbedaan sikap yang dipegang oleh pelaksana di lapangan.

Ibu Inang selaku Kepala Seksi Pelayanan Usaha Perikanan

Dinas Perikanan:

“Sudah kewajiban kita melayani mereka, pegawai negeri kan pelayan masyarakat. Kita juga melihat prospek usaha mereka seperti apa, oh ini prospeknya bagus, orangnya ada kemauan usaha yang tinggi, kita tidak begitu orang nggak ada kerjaan ayo

ayo kamu bikin usaha ini, kita melihat yang berpotensi harus di kembangkan, yang nggak ada usahanya kita juga tidak memaksakan. Kalo usahanya dari mereka sendiri kan mereka semangat, jadi kita mendorongnya juga tidak berat.”

Tidak jauh berbeda dengan sikap yang diambil Dinas Perikanan Kabupaten Malang, Otoritas Jasa Keuangan Malang juga mengambil sikap karena kesadaran akan wewenang dan tugasnya. Kedua instansi ini memiliki persamaan sikap karena keduanya merupakan organisasi publik sehingga memiliki orientasi pelayanan yang sama. Berbeda dengan Dinas Perikanan Kabupaten Malang dan Otoritas Jasa Keuangan Malang, Bank BRI memiliki perbedaan sikap karena mereka adalah organisasi privat yang orientasi pelayanannya untuk mendapatkan *profit* sehingga mempengaruhi sikap pelaksana dari pihak Bank BRI di lapangan. Hal serupa juga dikemukakan oleh bapak Bambang Darmanto selaku Kasi Peningkatan Kapasitas dan Pendampingan Nelayan Dinas Perikanan:

“Sekarang kan perbankan tenaga kontrak, kalo ada macet mereka dipecat kadang mereka juga yang menanggung. Jelas yang punya resiko itu yang memberikan rekomendasi dan memberikan pinjaman. Jadi resiko menjadi beban pribadi pegawai, jadi pelaku-pelakunya ini yang nggak berani ambil resiko.”

Berdasarkan pemaparan hasil wawancara di atas dapat disimpulkan bahwa dari ketiga instansi yang turut andil dalam program JARING memiliki perbedaan sikap yang didasari perbedaan orientasi pelayanan organisasinya. Kemudian hal tersebut menyebabkan beberapa kendala di lapangan karena dari pihak Bank

Rakyat Indonesia sebagai penyalur akses modal tidak berani mengambil resiko karena mementingkan *profit*.

6) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Selain dari pihak pelaksana program JARING, disini kehidupan dari masyarakat nelayan Sendang Biru juga memiliki pengaruh besar terhadap diterima tidaknya keberadaan suatu program. Masyarakat nelayan disini menjadi target sasaran yang diupayakan pemerintah untuk diberdayakan melalui program JARING. Hal ini juga merupakan salah satu upaya untuk merubah pola kehidupan masyarakat yang sudah puluhan tahun terbentuk yaitu hubungan rekanan.

Ibu Inang selaku Kepala Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan juga menyatakan bahwa:

“Nelayan-nelayan ini rekanan dengan *pengambek*, mereka buruhnya, tetep ketika mau melaut pinjam mereka (*pengambek*). Kemaren itu kami sudah coba lagi ketemu dengan BRI, kita sambungkan dengan BRI, kita akseskan nelayan-nelayan kecil, usaha-usaha perikanan kecil, pengolah-pengolah, dengan program KUR. Mereka mau menampung tanpa jaminan, sudah daftar semua yang berminat, terus keputusannya menunggu hasil survei. Akhirnya pada saat kami negosiasi dari pihak bank mau memberikan jaminan tapi harus ada penjamin kayak juragannya/bosnya, jadi yang menjadi jaminan di bank adalah juragannya, kemaren seperti itu.”

Selain itu, masyarakat nelayan Sendang Biru memiliki kebiasaan konsumtif dalam mengelola keuangannya sehingga menyebabkan ketika tidak musim ikan atau angin barat mereka tidak memiliki simpanan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini

dibenarkan oleh ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang yang menyatakan:

“Disini kelemahannya ya itu, di nelayan-nelayan itu kan juga konsumtif, mereka utang tapi kalo mau bayar susah, terus penghasilan mereka kan fluktuatif, sebenarnya yang menjadi PR itu.”

Bahkan masyarakat disana juga membenarkan pola konsumtif yang dimiliki masyarakat nelayan Sendang Biru. Bapak Ngudi Sugiarto selaku nelayan Sendang Biru membenarkan:

“Istilah orang sini angin barat, musim barat itu kurang penghasilan, anginnya kencang ombaknya tinggi, kalo itu kita hitung penghasilannya tidak sebanding sama pengeluaran biayanya ya mending kita ke kebon, kalo yang asli orang sini pasti masih punya kebon, kalo pendatang, yang tinggal di kampung baru itu pasti sebagian besar pendatang semua....mau cerita nggak enak aku, itu kebiasaannya nelayan pendatang, kalo lagi musim ikan gitu dibuat beli-beli terus nanti pas musim barat dijual lagi, kalo kita (nelayan asli) enggak, masih ada singkong, masih ada pisang. Kalo pendatang memang seperti itu, coba kalo nggak percaya nanti kesini pas bulan 7 sampai bulan 9, wah mereka kaya semua itu.”

Sependapat dengan bapak Ngudi Sugiarto, bapak Sutrisno Aji yang merupakan nelayan menjelaskan:

“Nelayan kalo musim angin barat punya apapun ya dijual, demi rumah tangga, demi urusan dapur. Kalo musim seperti ini ya nganggur mbak, mau tani ya nggak punya lahan disini.”

Selain pola konsumtif yang dimiliki masyarakat nelayan, masih ada ketakutan yang dihadapi para nelayan terutama nelayan kecil

ketika mengambil pinjaman modal di bank seperti yang disampaikan bapak Sutrisno Aji:

“wong cilik mbak kalo urusan utang piutang takut, angur nduwe utang neng wong, nduwe utang neng wong sek iso semoyo. Padahal nek diterusne antara utang neng perorangan karo nang bank persen e iku titik neng bank, nek nang wong iku kan bunga ne terlalu gede minimal 5-10% tapi ya itu, umpomo nggagk ada pemasukan saling meneng, dadi seng kono (pengambek) yo gak takon seng kene juga gak kerja tapi lak nduwe utang nang bank nek gaonok iwak ngene iki, umpomo aku nggagk iso kerjo nggagk iso ngangsur kan tetep harus di angsur.”

Pola kehidupan masyarakat nelayan Sendang Biru memberikan pengaruh dalam masuknya program JARING di masyarakat nelayan Sendang Biru. Berdasarkan hasil observasi dan wawancara dengan berbagai pihak, masyarakat nelayan Sendang Biru memiliki perilaku konsumtif yang mengakibatkan lemahnya pengelolaan keuangan masyarakat nelayan disana. Untuk merubah pola perilaku masyarakat juga tidak mudah dan tidak bisa dilakukan dengan instant atau cepat, memerlukan waktu yang lama untuk merubah perilaku tersebut agar masyarakat nelayan bisa mengelola keuangannya dengan baik.

b. Ketercapaian Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) di Sendang Biru

Untuk mengukur seberapa jauh ketercapaian pelaksanaan program JARING dapat dilihat dari sasaran jangka pendek dan sasaran jangka menengah-panjang dari program ini yang mengacu

pada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019 dan untuk mengukur seberapa jauh pelaksanaan penyaluran akses modal untuk sektor kelautan dan perikanan dapat ditinjau melalui Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 73/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan.

Untuk sasaran jangka pendek dari program JARING dapat dikatakan tercapai karena semua poin-poin yang tertuang didalamnya sudah direalisasikan oleh Otoritas Jasa Keuangan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan yaitu dengan diterbitkannya buku SAKU JARING yang memuat data dan informasi mengenai potensi bisnis, peta resiko, *value chain* bisnis, skim pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan, dan dukungan regulasi.



Gambar 18. Sampul Depan *e-book* buku SAKU JARING
Sumber: Portal Resmi OJK (2015)

Kemudian yang kedua untuk dukungan regulasi dari pemerintah, Otoritas Jasa Keuangan, dan KADIN (Kamar Dagang dan Industri) untuk sektor kelautan dan perikanan berupa pengaturan dan bauran kebijakan yang dituangkan dalam bentuk program untuk mendukung peningkatan kontribusi SJK dalam pengembangan kegiatan usaha di sektor Kelautan dan Perikanan tertuang dalam Bab 6 Buku SAKU JARING. Ibu Ventri selaku Otoritas Jasa Keuangan Malang juga mengkonfirmasi demikian:

“Semua informasi terkait program JARING sebenarnya udah ada semua di buku SAKU JARING, nanti coba dilihat, dukungan regulasi untuk SJK dalam program JARING juga ada disitu.”

Dukungan regulasi dari pemerintah yang tertuang dalam buku SAKU JARING untuk meningkatkan kontribusi SJK dalam sektor kelautan dan perikanan antara lain :

- 1) Pembuatan database berisi kondisi dan kinerja pelaku usaha di sektor kelautan dan perikanan sebagai input dalam merencanakan program dan pembiayaan bagi debitur;
- 2) Pengaturan dan kebijakan keringanan pajak ekspor dan penyederhanaan pungutan yang dikenakan kepada pelaku kegiatan usaha di sektor kelautan dan perikanan serta pembenahan kebijakan ekspor ikan yang bernilai tambah;
- 3) Pengaturan dan kebijakan untuk pembenahan mekanisme dan struktur pasar, antara lain pengaturan standar harga ikan di pasar yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, peningkatan kemudahan angkutan hasil tangkap dan budidaya ikan;
- 4) Penegak hukum terhadap kegiatan *illegal fishing* dan *transshipment*;
- 5) Pengaturan terkait kemudahan dan kesinambungan penyediaan dan distribusi BBM;
- 6) Kebijakan untuk lebih mengefektifkan peran Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB) dengan dukungan anggaran yang dialokasikan oleh pemerintah; dan
- 7) Pengembangan *cold storage* perikanan besar yang mampu menampung ikan lebih banyak untuk menjaga keberlangsungan suplai bahan baku;
- 8) Kebijakan dan pengaturan terkait pengadaan kapal dan perangkat penangkapan ikan bagi nelayan;

Sedangkan untuk dukungan regulasi yang diberikan Otoritas Jasa Keuangan untuk akselerasi pengembangan sektor kelautan dan perikanan melalui peningkatan pembiayaan SJK memerlukan tambahan dan penguatan kebijakan di SJK. Kebijakan yang perlu dikaji dan dapat dipertimbangkan antara lain:

- 1) Kewajiban dan komitmen bank dalam rencana bisnis untuk menyalurkan pembiayaan produktif sebesar persentase tertentu yang difokuskan kepada sektor-sektor yang menjadi prioritas pemerintah, termasuk sektor kelautan dan perikanan;
- 2) Pengaturan pengecualian BMPK sampai dengan 30% diusulkan tidak hanya kepada BUMN namun juga kepada pihak-pihak yang menangani proyek-proyek pada sektor prioritas pemerintah, termasuk sektor kelautan dan perikanan;

- 3) Pengaturan bagi bank dan perusahaan pembiayaan dalam penilaian kualitas kredit dan *grace period* yang memperhitungkan faktor alam;
- 4) Pengaturan tentang pencadangan penyisihan piutang dan penilaian jaminan yang mengakomodir sektor usaha khusus;
- 5) Kebijakan dan pengaturan mengenai program penjaminan kredit dan asuransi yang sesuai bagi pelaku usaha di sektor kelautan dan perikanan;
- 6) Kebijakan dan pengaturan terkait perusahaan penjamin khusus di bidang perikanan, batasan kapasitas kapal yang dapat diterima asuransi, skim asuransi yang dapat mengakomodir kapal-kapal kecil dengan berat tonase <10GT, serta pengawasan yang memadai atas pemenuhan kewajiban kepemilikan asuransi bagi kapal dengan berat tonase >35GT. Kewajiban dan komitmen bank dalam rencana bisnis untuk menyalurkan pembiayaan produktif sebesar persentase tertentu yang difokuskan kepada sektor-sektor yang menjadi prioritas pemerintah, termasuk sektor kelautan dan perikanan;
- 7) Pengaturan pengecualian BPMK sampai dengan 30% diusulkan tidak hanya kepada BUMN namun juga kepada pihak-pihak yang menangani proyek-proyek pada sektor-sektor prioritas pemerintah, termasuk sektor kelautan dan perikanan;
- 8) Pengaturan bagi bank dan perusahaan pembiayaan dalam penilaian kualitas kredit dan *grace period* yang memperhitungkan faktor alam;
- 9) Pengaturan tentang pencadangan penyisihan piutang dan penilaian jaminan yang mengakomodir sektor usaha khusus;
- 10) Kebijakan dan pengaturan mengenai program penjaminan kredit dan asuransi yang sesuai bagi pelaku usaha di sektor kelautan dan perikanan; dan
- 11) Kebijakan dan pengaturan terkait perusahaan penjamin khusus di bidang perikanan, batasan kapasitas kapal yang dapat diterima asuransi, skim asuransi yang dapat mengakomodir kapal-kapal kecil dengan berat tonase <10GT, serta pengawasan yang memadai atas pemenuhan kewajiban kepemilikan asuransi bagi kapal dengan berat tonase >35GT.

Untuk meningkatkan akselerasi peningkatan kegiatan usaha di sektor kelautan dan perikanan, diperlukan dukungan program dan kebijakan dari KADIN antara lain mencakup:

- 1) Program dan kebijakan untuk mendorong integrasi usaha perikanan tangkap dari hulu ke hilir;
- 2) Program dan kebijakan untuk menstimulus peningkatan bargaining power penjual; dan
- 3) Program untuk meningkatkan akses pasar, manajemen usaha dan sarana bagi nelayan.

Ketiga, untuk sosialisasi program JARING direalisasikan melalui kegiatan *Kick-Off* program JARING juga sudah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia dan serangkaian sosialisasi yang dilakukan Otoritas Jasa Keuangan Malang, Dinas Perikanan, dan Perbankan. Pertama kali *Kick-Off* program JARING dilaksanakan di Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan pada 11 Mei 2015. Sedangkan untuk di Jawa Timur, *Kick-Off* program JARING dilaksanakan di Sendang Biru, Kabupaten Malang pada 04 November 2015.



Gambar 19. Dokumentasi *Kick-Off* Program JARING di Sendang Biru

Sumber: Dokumentasi OJK (2015)

Kemudian untuk serangkaian sosialisasi yang dilakukan oleh OJK Malang, Dinas Perikanan, dan Perbankan sering dilakukan. Hal ini ditujukan untuk membina masyarakat pesisir khususnya nelayan agar memiliki keterampilan dalam mengelola keuangan dan

mengenalkan masyarakat nelayan dengan akses permodalan yang disediakan SJK agar masyarakat lebih bankable. Serupa dengan hal tersebut, ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang menyampaikan:

“Kalau sosialisasi di sendang biru itu tahun 2016 kalo nggak salah ya, tapi dari pihak KKP sendiri sudah sering banget loh, dari KKP dari bank nya juga sering”

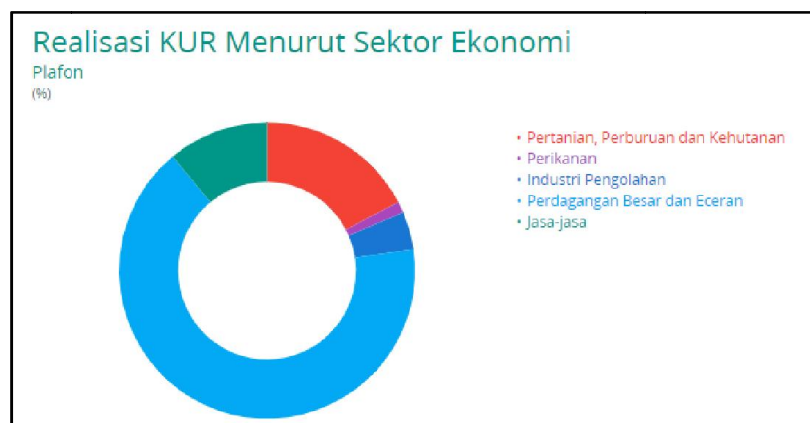
Disisi lain, ibu Inang selaku Kepala Seksi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan mengkonfirmasi *statement* yang diberikan ibu Fetri:

“Biasanya kami yang mencari nelayan, mencari siapa-siapa saja yang memerlukan permodalan, kita kumpulkan kelompok-kelompok, lalu kita undang perbankannya. Kita juga milih perbankan yang punya program, walaupun mereka ikut program jaring belum tentu mereka punya program yang ramah untuk nelayan.”

Untuk sasaran jangka menengah-panjang dari program JARING direalisasikan dengan terus bertambahnya lembaga jasa keuangan yang menjadi partner program JARING yang pada awal peluncuran tahun 2015 terdapat 8 perbankan yang bergabung, kemudian tahun 2016 bertambah menjadi 16 perbankan. Ibu Inang selaku Kepala Pelayanan Usaha Perikanan juga mengatakan demikian:

“Program JARING ini awal mulanya ada 8 perbankan yang bergabung, kemudian bertambah menjadi 16, tapi kalau untuk yang sekarang saya belum tahu perkembangannya”

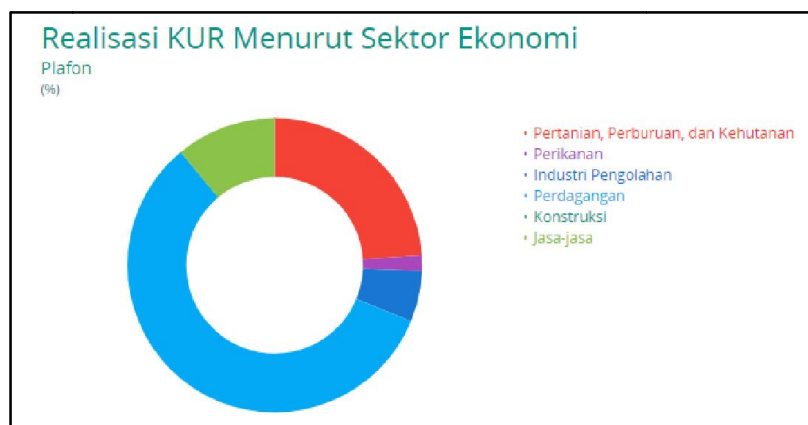
Kemudian untuk ketercapaian realisasi kredit KUR pada sektor perikanan dapat dilihat dari data berikut.



Gambar 20. Realisasi KUR Menurut Sektor Ekonomi per Desember 2016

Sumber: Portal Resmi Kredit Usaha Rakyat Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia (2016)

Berdasarkan gambar 20, dari kelima sektor ekonomi yang menyerap KUR meliputi Sektor Perdagangan, Sektor Pertanian, Perburuan, dan Kehutanan, Sektor Jasa-Jasa, Sektor Industri Pengolahan, dan Sektor Perikanan yang menyerap KUR paling kecil adalah sektor perikanan yaitu sebesar 1,22%. Sedangkan sektor yang paling besar menyerap KUR adalah sektor perdagangan sebesar 66,29% diikuti dengan sektor pertanian, perburuan, dan kehutanan sebesar 17,36%, sektor jasa-jasa sebesar 11,03%, dan sektor industri pengolahan sebesar 4,10%.



Gambar 21. Realisasi KUR Menurut Sektor Ekonomi per Desember 2017

Sumber: Portal Resmi Kredit Usaha Rakyat Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia (2017)

Tidak jauh berbeda dengan realisasi KUR menurut sektor ekonomi per Desember 2016 (gambar 21), realisasi KUR pada per Desember 2017 memiliki urutan yang sama dengan selisih presentase sedikit yaitu sektor perdagangan sebesar 57,71%, sektor pertanian, perburuan, dan kehutanan sebesar 23,94%, sektor jasa-jasa sebesar 11,01%, sektor industri pengolahan sebesar 5,64%, dan sektor perikanan sebesar 1,65%. Berdasarkan kedua gambar tersebut (gambar 20 dan gambar 21) dapat disimpulkan bahwa sektor perikanan tetap pada posisi penyempap KUR terendah yang tidak lebih dari 2%.

Dari pemaparan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sudah ada realisasi dari program JARING ini dari sasaran yang telah ditentukan, baik sasaran jangka pendek maupun sasaran jangka menengah-panjang. Untuk sasaran jangka pendek, semua aspek atau poin-poin yang ditargetkan sudah terealisasi. Namun untuk

sasaran jangka menengah-panjang, sudah ada beberapa aspek yang direalisasikan tetapi belum secara keseluruhan. Melihat dari sasaran tersebut memang ditujukan untuk jangka menengah-panjang tidak dapat direalisasikan dalam waktu yang singkat dan memerlukan waktu dan dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan untuk merealisasikannya.

2. Upaya Implementator untuk Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)

a. Hambatan yang Muncul dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)

Hampir kurang lebih 3 tahun setelah peluncuran program JARING sudah ada sasaran yang ditargetkan terealisasi seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Namun, dalam berjalannya pelaksanaan program JARING tidak berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Terdapat beberapa kendala atau hambatan yang muncul. Pada bagian sebelumnya sempat disinggung mengenai disposisi pelaksana program JARING yang menimbulkan beberapa masalah karena perbedaan orientasi dari masing-masing *stakeholders*. Tentunya hal tersebut juga berdampak dalam pelaksanaan program JARING. Salah satu tujuan utama dari program JARING adalah peningkatan akses permodalan pada sektor kelautan dan perikanan,

kemudian hal ini akan mendorong masyarakat untuk mendapatkan akses permodalan dari perbankan dan hal ini diharapkan dapat memutus rantai hubungan “rekanan” pada masyarakat nelayan di Indonesia khususnya Sendang Biru. Kurang harmonisnya hubungan antara pelaksana program JARING ini juga dikonfirmasi oleh ibu Inang selaku Kasi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan:

“Masing-masing punya peran tugas dan kewajiban sendiri-sendiri. Kalo konsep dari pemerintah ini sudah bagus. Kalo mereka berjalan sesuai dengan apa yang mereka sepakati pasti harmoni sekali, satu jadi pengawas, satu jadi objeknya, yang satu jadi penyediannya. Sayangnya, salah satu dari mereka ini ada yang merasa memegang resiko paling tinggi. Sehingga hal itu pula yang menjadi kendala sampai saat ini.”

Berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 73/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan Pasal 3 (Ayat 2), usaha produktif yang dibiayai adalah:

- a) penangkapan ikan;
- b) pembudidaya ikan;
- c) pengolahan ikan;
- d) pemasaran produk kelautan dan perikanan;
- e) pergaraman rakyat;
- f) wisata bahari; dan
- g) pendukung kegiatan kelautan dan perikanan.

Pada pasal 4 Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 73/PERMEN-KP/2016 menjelaskan terdapat dua bentuk KUR sektor kelautan dan perikanan yaitu KUR Mikro dengan plafond maksimal sebesar Rp 25.000.000,00 dan KUR Ritel dengan plafond maksimal sebesar Rp 500.000.000,00. KUR Mikro untuk bidang usaha

penangkapan ikan diberikan kepada nelayan yang menggunakan kapal berukuran kurang dari 10 GT. Untuk KUR Mikro tidak diwajibkan agunan tambahan sesuai dengan yang dijelaskan pada pasal 19.

- (1) Agunan KUR sektor kelautan dan perikanan terdiri dari:
 - a. Agunan pokok; dan
 - b. Agunan tambahan.
- (2) Agunan pokok KUR sektor kelautan dan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah usaha atau obyek yang dibiayai KUR.
- (3) Agunan tambahan KUR sektor kelautan dan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, untuk KUR mikro tidak diwajibkan dan tanpa perikatan.
- (4) Agunan tambahan KUR sektor kelautan dan perikanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, untuk KUR ritel sesuai dengan penilaian penyalur KUR.

Sejalan dengan hal tersebut, ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang juga mengkonfirmasi bahwa:

“Gini mbak, kembali lagi ke agunan, agunan itu apasih, agunan itu kan jaminan dari kemampuan bayarnya kurang, bisa di cover oleh agunan. Sebenarnya kita juga sudah ada program KUR, KUR itu kan nggak pake agunan kan dibawah 25 juta kan”

Kemudian hambatan dalam pelaksanaan program JARING ketika peneliti observasi di lapangan adalah untuk KUR Mikro yang disediakan oleh Bank BRI unit Sendang Biru disyaratkan dengan adanya agunan. Sebelumnya, Bank BRI unit Sendang Biru pernah memberikan KUR Mikro pada tahun 2010 kepada nelayan kecil sebesar Rp 5.000.000,00 yang diberikan tanpa agunan. Namun ternyata, terdapat banyak nelayan yang tidak disiplin dalam membayar angsurannya karena merasa tidak ada beban dengan

diberlakukannya tanpa agunan. Hal tersebut menyebabkan terjadi ketidakpercayaan pihak perbankan untuk memberikan KUR Mikro tanpa agunan. Tentunya hal ini merugikan untuk masyarakat nelayan lain yang membutuhkan akses modal dari perbankan tanpa agunan, sehingga mereka harus mengambil pinjaman modal kepada juragan. Hal ini pun diungkapkan oleh bapak Eko Yulianto selaku perwakilan dari Bank BRI unit Sendang Biru sebagai berikut:

“Kemaren untuk tahun 2010 kan dari pemerintah menyalurkan dana KUR, itu disalurkan ke nelayan-nelayan tanpa jaminan. Ternyata realisasinya banyak yang nunggak, sampai sekarang banyak yang nunggak dan itu kemaren disalurkan setiap perahu (kecil) dapat 5 juta kayak speed, ternyata banyak yang nunggak karena mereka merasa tidak punya beban untuk kewajiban bayar, kan nggak ada jaminan, kalo ada jaminan kan pasti masih mikir-mikir. Akhirnya sekarang ya minta jaminan, biar kita enak, si nelayan juga punya tanggung jawab ke kita.”

Informasi yang serupa juga diungkapkan oleh ibu Susi selaku masyarakat nelayan di kampung baru Sendang Biru:

“Memang banyak nelayan speed yang pinjam, tapi kayaknya macet. Saya sendiri juga pinjam tapi alhamdulillah lunas, sebagian lunas sebagian banyak yang macet, banyak.....tapi ya itu kemaren mau pinjam lagi sudah nggak ada, karena dananya macet....nelayan *iku angelan mbayar e, nyepelekne*, biasanya memang nggak ada musim, akhirnya macet macet macet....nelayan yang susah bayar itu, kita jadi ikut tercoreng juga, sebenarnya kan butuh, saya kan juga pengurus nelayan speed *dadi kenek elek e pisan....dulu* itu ada penanggung jawabnya, walaupun sudah diperingatkan penanggung jawab ya tetep ae.”

Pemberlakuan KUR Mikro sektor kelautan dan perikanan yang mengharuskan adanya agunan menimbulkan kendala lagi dimana masyarakat nelayan yang benar-benar membutuhkan akses

permodalan kesulitan mendapatkannya karena ketidakpercayaan perbankan dengan mereka. Program JARING ini juga ditujukan kepada perbankan agar lebih percaya dalam memberikan akses permodalan pada pelaku usaha sektor kelautan dan perikanan namun pada kenyataannya, KUR Mikro yang seharusnya tidak memerlukan agunan sebagai bentuk dukungan untuk membangun sektor kelautan dan perikanan di Sendang Biru belum ada. Ibu Inang selaku Kepala Seksi Pelayanan Usaha Perikanan Dinas Perikanan juga menuturkan kendala yang dihadapi nelayan :

“Kemaren sempat dibahas juga, OJK menegur perbankan-perbankan, kenapa kok di atas sudah memberikan kebijakan kredit tanpa jaminan itu program KUR sampai batasan 20 -25 juta itu tanpa jaminan. Ini program pemerintah pusat, pada saat itu DPR pusat, OJK, perbankan bertemu semua. Tapi pada prakteknya, perbankan tetap minta adanya jaminan. DPR sudah menegur, kenapa diatas sudah setuju dibawah kok nggak melaksanakan. Ternyata perbankan-perbankan ini jelas tidak mau rugi. Disini pemerintah tidak memberikan modal glundungan, cuma mensubsidi bunganya. Seandainya kalo perbankan menetapkan bunga 12%, kalo ikut program kur hanya 6%, yang 6% sisanya disubsidi pemerintah. Tapi pemerintah tidak menjamin modal pinjamannya, cuma mensubsidi bunganya, nah disitu perbankan tidak mau. Memang perbankan turun semua pada saat acara sosialisasi.”

Bapak Bambang Darmanto selaku Kasi Peningkatan Kapasitas dan Pendampingan Nelayan Dinas Perikanan juga menyatakan hal yang demikian:

“Seringkali yang menjadi kendala adalah karena tidak ada jaminan. Sedangkan kebijakan di pusat, untuk KUR kurang dari 20 juta tidak memerlukan jaminan, sedangkan bank tetap minta jaminan, disitu yang sampai sekarang masih mbundeli, nggak ada yg mau rugi. Jadi banyak terbentur disitu, nggak ada jaminan jadi nggak bisa mengakses permodalan. DPR pun sudah

menegur, kenapa seperti ini, tetapi perbankan tetap diam. Bantuan yang diberikan pemerintah hanya mensubsidi bunganya, sedangkan bank tetap tidak mau rugi, ketika nanti macet kemana uangnya pergi, bank tidak mau menanggung hal tersebut.”

Kondisi sosial, budaya, dan ekonomi masyarakat nelayan Sendang Biru juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan program JARING. Seperti yang telah dijelaskan pada bagian lain, masih ada masyarakat nelayan yang takut untuk mengambil kredit dari perbankan dan lebih memilih mengambil pinjaman pada juragan, seperti yang diungkapkan bapak Sutrisno Aji selaku masyarakat nelayan Sendang Biru:

“wong cilik mbak kalo urusan utang piutang takut, anjur nduwe utang neng wong, nduwe utang neng wong sek iso semoyo. Padahal nek diterusne antara utang neng perorangan karo nang bank persen e iku titik neng bank, nek nang wong iku kan bunga ne terlalu gede minimal 5-10% tapi ya itu, umpomo nggak ada pemasukan saling meneng, dadi seng kono (pengambek) yo gak takon seng kene juga gak kerja tapi lak nduwe utang nang bank nek gaonok iwak ngene iki, umpomo aku nggak iso kerjo nggak iso ngangsur kan tetep harus di angsur.”



Gambar 22. Masyarakat Nelayan Sendang Biru
Sumber: Dokumentasi Penulis

Secara singkat, yang menjadi kendala dalam pelaksanaan program JARING adalah hubungan antar pelaksana, dimana ada satu pihak yang merasa memegang resiko tinggi yang menyebabkan kurangnya kepercayaan terhadap masyarakat nelayan. Selain itu, mengenai KUR Mikro yang mengharuskan adanya agunan yang sebenarnya berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 73/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan tidak diwajibkan. Sedangkan KUR Mikro ini ditujukan untuk nelayan kecil dan hal ini ditujukan untuk perlahan-lahan memutus ketergantungan nelayan dengan juragan dalam hal akses permodalan. Masih adanya masyarakat nelayan yang belum bankable juga menjadi kendala tersendiri.

b. Upaya Implementator dalam Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)

Upaya yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi hambatan yang terjadi adalah dengan menjalin kerjasama dengan PT. Asuransi Jasa Indonesia (JASINDO) dalam program JARING untuk mendorong perbankan agar lebih berani untuk menyalurkan akses permodalan pada sektor kelautan dan perikanan. Kemudian bentuk kerjasama PT. Asuransi Jasa Indonesia (JASINDO) dengan

Kementerian Kelautan dan Perikanan adalah dengan meluncurkan kartu asuransi nelayan, dimana hal tersebut juga diharap mampu memberikan dorongan kepada perbankan untuk menyalurkan akses permodalan pada sektor kelautan dan perikanan. Hal ini juga diungkapkan oleh ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang, bahwa:

“Kita sebenarnya juga sudah ada kerjasama dengan JASINDO, asuransi, nah asuransi JASINDO itu gratis dari KKP, bahwa nanti masyarakat semua nelayan, nelayan dibawah 30 gross ton itu yang akan mendapatkan asuransi, jadi ketika terjadi nelayan hilang di laut, dengan kriteria-kriteria tertentu itu akan mendapat pengembalian samapi 200 juta. Nah kartu asuransi nelayan itu salah satu program dengan JASINDO, ada subsidi dari KKP juga.”

Selain itu, adanya kerjasama dengan PT. Asuransi Jasa Indonesia (JASINDO), Dinas Perikanan juga berupaya untuk membantu nelayan untuk mendapatkan akses permodalan dari perbankan. Dinas Perikanan Kabupaten Malang membantu mengupayakan agar surat kapal bisa dijadikan agunan dan pengurusan sertifikat tanah masyarakat nelayan agar bisa dijadikan agunan nantinya dengan bekerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN), seperti yang diungkapkan oleh bapak Bambang Darmanto selaku Kasi Peningkatan Kapasitas dan Pendampingan Nelayan Dinas Perikanan:

“Nah langkah dari pemerintah kemarin, satu, kita berusaha untuk memberikan surat-surat kapal, apakah itu bisa dijadikan agunan apa nggak, ini kami masih dalam usaha menuju kesana, yang kedua, di kami ada juga kegiatan yang namanya sertifikasi hak atas tanah nelayan, disini tujuannya adalah dari temen-

temen nelayan ini mereka dibantu untuk mengurus sertifikat tanah mereka yang nantinya sertifikat tanah ini bisa digunakan untuk agunan. Kalo didaerah pesisir itu, kadang temen-temen (nelayan) itu jarang mau mengurus surat-surat itu, surat sertifikat tanah, biasanya mereka itu dapetnya dari turun temurun, beli dari temen sendiri, tapi surat-suratnya kan nggak ada, jadi kalo di perbankan kan nggak bisa buat dijamin, nggak legal. Jadi kami mengajak teman teman nelayan untuk mengurus surat-surat ini, dengan kita membantu mengurus surat tanah ini yang pertama, jelas mereka biayanya lebih murah, kalo ngurus sendiri bisa 2-5 juta, kalo kerjasama dengan pemerintah ini mungkin mereka hanya membantu biaya beli materai, beli patok ya itu aja, untuk sertifikatnya itu dari pemerintah, kami kerjasama dengan BPN ke arah itu. Nah nantinya dengan mereka punya sertifikat ini akan lebih mudah untuk mencari modal, seperti itu.”

Otoritas Jasa Keuangan bersama Dinas Perikanan juga mengupayakan agar masyarakat nelayan lebih bankable dengan memberikan pelatihan dan sosialisasi, seperti yang diungkapkan ibu Fetri Andriani selaku Kepala Sub Bagian Edukasi dan Perlindungan Konsumen OJK Malang:

“Sosialisasi ini dilakukan kerjasama karena program JARING ini sebenarnya bukan milik OJK saja tapi kita juga bersama KKP, sama industri keuangan, jadi kita sama-sama. Makanya kita OJK kerjasama dengan pihak KKP, kita juga koordinasi dengan pihak perbankan. Program JARING ini kan masuk juga dengan PEMDA itu salah satunya seperti bijak mengelola keuangan, minimal dasar-dasar lah mbak, pengelolaan modal sederhana, minimal dia tahu lah kalau ada uang ini untuk tabung, ini untuk kebutuhan pokok, perencanaan keuangan sederhana lah. Nah itu yang kita sasar sebenarnya.”

Sejauh ini, upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan yang terjadi di lapangan adalah dengan mengupayakan masyarakat nelayan ini bisa memberikan agunan sehingga dapat mendapatkan akses permodalan dari perbankan. Kemudian untuk

merubah perilaku masyarakat nelayan, dilakukan pelatihan-pelatihan dan sosialisasi tentang pengetahuan bagaimana cara mengelola keuangan yang baik. Sehingga kedepannya, masyarakat tidak takut untuk mengambil modal dari perbankan dan bisa mengembangkan usahanya.

C. Analisis Data dan Pembahasan

1. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang

a. Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) di Sendang Biru

Berjalannya implementasi program JARING di Sendang Biru Kabupaten Malang mendorong pemerintah untuk melakukan pembangunan-pembangunan fasilitas sarana dan prasarana untuk menunjang kegiatan sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Malang. Masyarakat nelayan Sendang Biru mengeluhkan mengenai belum adanya fasilitas *cold storage* di Sendang Biru. Sedangkan *cold storage* merupakan fasilitas penunjang penting yang dibutuhkan nelayan untuk menyimpan hasil tangkapan dari laut. Musim ikan yang tidak terjadi satu tahun penuh menjadikan *cold storage* ini merupakan kebutuhan paling penting yang dibutuhkan nelayan.

Pembangunan *cold storage* di Sendang Biru juga membutuhkan pasokan listrik yang memadai untuk skala industri.

Kemudian OJK bersama KKP melaksanakan FGD dengan seluruh *stakeholders* yang berkomitmen dalam pelaksanaan program JARING di Sendang Biru. Pada pertemuan tersebut telah disepakati akan dibangunnya *cold storage* di Sendang Biru pada tahun 2017. Berdasarkan hasil observasi, pembangunan *cold storage* di Sendang Biru ini telah direalisasikan dan masih dalam tahap pembangunan. *Cold storage* yang dibangun letaknya berdekatan dengan dermaga dan Tempat Pelelangan Ikan Sendang Biru. Hal tersebut menunjukkan keseriusan komitmen pemerintah dan seluruh jajaran *stakeholders* program JARING dalam mendorong sektor kelautan di Sendang Biru Kabupaten Malang.

Disisi lain, pelaksanaan program JARING di Sendang Biru apabila dilihat dari variabel yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan menurut Van Meter Van Horn yang meliputi enam variabel adalah sebagai berikut:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan

Menurut Hamdi (2014: 37) setiap kebijakan publik selalu memiliki tujuan dan setiap kebijakan publik selalu memiliki pola tindakan yang terjabarkan dalam program dan kegiatan. Sama dengan hal tersebut, program JARING merupakan penjabaran dari kebijakan Peraturan Menteri Kelautan dan

Perikanan Republik Indonesia nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019. Kemudian Anderson (dalam Hamdi, 2014: 36) mengungkapkan bahwa kebijakan publik merupakan tanggapan dari kebutuhan akan adanya suatu kebijakan mengenai hal-hal tertentu. Keberadaan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia nomor 45/PERMEN-KP/2015 merupakan tahapan ketiga atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007, ini menunjukkan bahwa suatu kebijakan tidak terlepas dari kebijakan lain.

Untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam suatu kebijakan, pasti dilakukan serangkaian tindakan konkrit yang biasanya disebut dengan implementasi atau pelaksanaan kebijakan. Van Meter Van Horn menjabarkan tentang variabel-variabel yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan (dalam Hamdi, 2014: 99), variabel pertama yang disebutkan adalah standar dan sasaran kebijakan. Suatu kebijakan harus memiliki standar dan sasaran kebijakan yang jelas dan terukur, sehingga pelaksana memiliki pedoman untuk merealisasikan kebijakan tersebut. Program JARING sendiri telah menentukan sasaran program yang telah ditentukan seperti yang dijabarkan

sebelumnya meliputi sasaran jangka pendek dan sasaran jangka menengah. Keberadaan sasaran yang jelas akan mempermudah pelaksana dalam menyusun serangkaian tindakan untuk merealisasikan sasaran tersebut yang tentunya akan mendorong keberhasilan dari tujuan yang ingin dicapai. Namun, dalam program JARING sampai saat ini belum memiliki standar yang terukur sehingga menyulitkan untuk mengukur seberapa jauh program ini berjalan di lapangan. Hal ini pun juga dibenarkan oleh narasumber ketika wawancara.

Tujuan utama dari program JARING adalah adanya peningkatan pembiayaan pada sektor kelautan dan perikanan serta untuk mengedukasi masyarakat pesisir khususnya nelayan agar lebih bankable. Target peningkatan pembiayaan yang ditetapkan adalah lebih dari 50% dari tahun sebelumnya, itu pun secara nasional. Sehingga hal ini juga berdampak pada pelaksana di lapangan dimana laporan dari penyaluran realisasi kredit ini secara nasional dan laporan berada di pusat sehingga pelaksana di lapangan seperti Dinas Perikanan Kabupaten Malang tidak memiliki data penyaluran realisasi kredit untuk sektor kelautan dan perikanan di Kabupaten Malang. Hal ini menyebabkan pelaksana tidak bisa mengukur seberapa jauh program ini berjalan di daerahnya.

2) Sumber daya

Variabel kedua yang disebutkan Van Meter Van Horn (dalam Hamdi, 2014: 99) adalah sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya *non* manusia. Pengaruh sumber daya dalam pelaksanaan kebijakan juga diungkapkan oleh George Edward III (dalam Agustino, 2016: 136) dimana sumber daya ini menyangkut ketersediaan kompetensi sumber daya manusia dan kapabilitas untuk melakukan kebijakan secara efektif. Sumber daya yang dibutuhkan dalam program JARING tidak hanya sumber daya manusia, sumber daya lain yang dibutuhkan adalah sumber daya finansial.

Sumber daya manusia dalam program ini dilihat dari dua sisi, pertama adalah sumber daya manusia dari pelaksana dan kedua adalah sumber daya manusia dari sasaran kebijakan yaitu masyarakat yang akan diberdayakan. Pelaksana dari program ini ada Dinas Perikanan, Otoritas Jasa Keuangan Malang, dan PT. Bank Rakyat Indonesia (perbankan) secara kuantitas dan kualitas tidak hambatan yang serius karena dalam pelaksanaannya, berdasarkan hasil observasi masyarakat yang mengakses KUR di PT. Bank Rakyat Indonesia merasa dimudahkan dalam pengajuan pinjaman oleh petugas dan tidak ada permasalahan tentang standar operasional prosedur pengajuan KUR. Kemudian untuk sumber daya manusia dari masyarakat nelayan menimbulkan beberapa kendala. Sumber

daya manusia masyarakat nelayan Sendang Biru tergolong rendah khususnya untuk nelayan kecil dimana keberadaan KUR sektor kelautan dan perikanan kurang dimanfaatkan dengan maksimal dan selama ini akses permodalan tersebut kebanyakan dimanfaatkan oleh nelayan besar dan pengusaha perikanan sedangkan yang butuh untuk diberdayakan sesungguhnya adalah nelayan kecil. Hal ini disebabkan karena masih kurangnya keterampilan masyarakat nelayan khususnya nelayan kecil untuk mengelola keuangannya yang menyebabkan adanya ketakutan untuk mengakses permodalan dari perbankan dan lebih memilih ke juragan. Sebenarnya, bankable disini tidak hanya berarti masyarakat mengetahui tentang produk-produk layanan SJK tetapi memiliki arti masyarakat dapat mengakses produk-produk layanan SJK. Untuk di Sendang Biru sendiri, masyarakat sudah mengetahui tentang produk layanan SJK, namun yang menjadikan masalah disini adalah masih banyaknya masyarakat yang tidak memiliki keberanian untuk mengakses permodalan ke perbankan karena alasan keberatan dalam memberikan angsuran setiap bulan sedangkan mereka tidak memiliki penghasilan yang menetap. Pola pemikiran masyarakat ini menyebabkan semakin sulitnya program JARING dalam memberdayakan nelayan kecil dan membuat semakin sulit untuk memutus rantai hubungan rekanan yang terjalin selama ini.

Kemudian untuk sumber daya finansial yang juga menjadi faktor utama karena program ini bersangkutan tentang akses permodalan untuk sektor kelautan dan perikanan terus terjadi peningkatan setelah diluncurkannya program ini pada tahun 2015. Berdasarkan grafik tersebut, realisasi penyaluran kredit baru ke sektor kelautan dan perikanan oleh bank *partner* sampai dengan Desember 2015 telah mencapai 21.371 miliar dan pada Desember 2016 mencapai 24.213 miliar yang artinya meningkat sebesar 13,30% dari tahun sebelumnya. Tahun 2017 realisasi kredit tersebut mencapai 24.473 miliar atau meningkat 1,07% dari tahun 2016, sedangkan untuk di Kabupaten Malang sampai dengan Desember 2017 realisasi kredit sektor kelautan dan perikanan mencapai 217,1 miliar . Berdasarkan data yang telah disajikan dapat ditarik kesimpulan bahwa terjadi peningkatan penyaluran kredit ke sektor kelautan dan perikanan setiap tahunnya meskipun peningkatannya tidak lebih dari 50% dari tahun sebelumnya bahkan masih jauh dari angka tersebut.

3) Komunikasi antar organisasi

Komunikasi antar organisasi juga memiliki pengaruh dalam pelaksanaan suatu kebijakan seperti yang dijabarkan oleh Van Meter Van Horn (dalam Hamdi, 2014: 99). Tidak hanya Van Meter Van Horn, George Edward III juga meletakkan komunikasi menjadi faktor yang mempengaruhi dan

meletakkannya ke dalam model implementasi kebijakannya. Komunikasi antar organisasi adalah dimana kebijakan dikomunikasikan kepada setiap organisasi yang terlibat dalam kebijakan tersebut. Komunikasi yang dilakukan antar organisasi ini dilakukan untuk menjalin kerjasama dan koordinasi. Sama dengan hal tersebut, dalam program JARING yang merupakan program kerjasama oleh banyak pihak, komunikasi sangat penting. Komunikasi dilakukan agar terjalin kerjasama dan koordinasi yang baik antar berbagai pihak dalam mendampingi berjalannya program JARING. Program JARING sendiri memiliki tiga *stakeholders* yang terlibat didalamnya yaitu Otoritas Jasa Keuangan Malang, Dinas Perikanan, dan PT. Bank Rakyat Indonesia (perbankan).

Berdasarkan hasil wawancara, komunikasi yang terjadi selama pelaksanaan program JARING dilakukan pada setiap pertemuan TPAKD setiap 6 bulan sekali. TPAKD ini merupakan forum koordinasi antar instansi dan pemangku kepentingan terkait untuk meningkatkan percepatan akses keuangan di daerah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta mewujudkan masyarakat yang lebih sejahtera. Tujuan dibentuknya TPAKD antara lain: 1) mendorong ketersediaan akses keuangan yang seluas-luasnya kepada masyarakat dalam rangka mendukung perekonomian

daerah; 2) mencari terobosan dalam rangka membuka akses keuangan yang lebih produktif bagi masyarakat di daerah; dan 3) mendorong lembaga jasa keuangan untuk meningkatkan peran serta dalam pembangunan ekonomi daerah.

Dalam pertemuan TPAKD Kabupaten Malang selalu dihadiri oleh Otoritas Jasa Keuangan Malang, Perbankan, dan Dinas-Dinas Pemerintahan Kabupaten Malang. Hal yang menjadi fokus pembahasan dalam pertemuan tersebut adalah mengenai kendala-kendala yang ditemui masing-masing bidang mengenai akses permodalan yang disediakan oleh perbankan. Seperti yang disebutkan, forum ini dihadiri oleh semua dinas, forum ini tidak hanya berfokus pada program JARING sehingga yang dibahas meliputi permasalahan akses permodalan dari semua sektor, termasuk sektor perikanan. Hambatan yang ditemui Dinas Perikanan Kabupaten Malang dalam pelaksanaan program JARING juga dibahas dalam forum ini yang secara umum hambatan tersebut juga ditemui oleh dinas-dinas yang lain. Tetapi forum untuk membahas secara khusus pelaksanaan program JARING belum ada.

4) Karakteristik agen pelaksana

Menurut Van Meter Van Horn (dalam Hamdi, 2014: 99) karakteristik agen pelaksana meliputi struktur birokrasi, norma-norma, dan pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Seperti

yang sudah sering disebutkan bahwa terdapat 3 *stakeholders* yang tergabung dari program JARING ini yaitu Dinas Perikanan, Otoritas Jasa Keuangan Malang, dan PT. Bank Rakyat Indonesia (pihak perbankan). Ketiga instansi tersebut memiliki karakteristik yang berbeda, tetapi dalam pelaksanaannya ketiga instansi ini saling melengkapi tugas dan fungsi masing-masing sesuai dengan tugas dan fungsi organisasinya.

Pertama, Dinas Perikanan Kabupaten Malang merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten Malang yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Tugas pokok dari Dinas Perikanan adalah melaksanakan kewenangan desentralisasi di bidang perikanan dan melaksanakan tugas lain yang diberikan Bupati sesuai bidang tugasnya. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Malang berubah nama menjadi Dinas Perikanan Kabupaten Malang yang terdiri dari sekretariat dan 4 bidang yaitu: 1) Bidang Pemberdayaan Nelayan Kecil; 2) Bidang Pemberdayaan Pembudidaya Kecil; 3) Bidang Pengelolaan Pembudidayaan Ikan; dan 4) Bidang Pelayanan Usaha Perikanan, dan didukung oleh 2 Unit Pelaksana Teknis (UPT) yaitu UPT Tempat Pelelangan Ikan

(TPI) dan UPT Balai Benih Ikan (BBI). Pelaksanaan program JARING dilaksanakan oleh Bidang Pelayanan Usaha Perikanan, dimana untuk permasalahan akses permodalan sektor perikanan menjadi tugas dan wewenang Bidang Pelayanan Usaha Perikanan. Posisi Dinas Perikanan dalam pola hubungan yang terjalin dalam pelaksanaan program JARING adalah sebagai mediator antara masyarakat nelayan dengan perbankan sebagai penyedia akses permodalan. Selain menjadi mediator dalam program ini, Dinas Perikanan memiliki tugas lain yaitu membentuk masyarakat lebih *bankable* melalui kegiatan sosialisasi dan masyarakat nelayan bisa mengakses permodalan dari perbankan.

Kedua, Otoritas Jasa Keuangan Malang. Otoritas Jasa Keuangan merupakan lembaga yang independen dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, bebas dari campur tangan pihak lain, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011. OJK berkedudukan di ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mempunyai kantor di wilayah negara Indonesia. OJK Malang adalah kantor OJK yang berada di wilayah Malang Jawa Timur. OJK memiliki fungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. OJK

melaksanakan tugas pengaturan dan pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, kegiatan jasa keuangan di sektor pasar modal, dan kegiatan jasa keuangan di sektor perasuransian, dana pensiun, lembaga pembiayaan, dan lembaga jasa keuangan lainnya. Posisi OJK dalam program JARING adalah mengawasi jalannya penyaluran akses permodalan dari perbankan kepada masyarakat sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 21 tahun 2011.

Terakhir adalah PT. Bank Rakyat Indonesia, Bank BRI adalah salah satu bank milik BUMN dan menjadi salah satu bank penyalur Kredit Usaha Rakyat. Bank BRI juga merupakan salah satu bank *partner* dalam program JARING. Sama halnya dengan instansi yang lain, Bank BRI dalam program JARING menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan bidangnya yaitu menjadi penyalur akses permodalan untuk masyarakat. Berdasarkan hasil wawancara dan observasi, masyarakat nelayan Sendang Biru mengakses KUR Mikro di Bank BRI Kantor Unit Sendang Biru yang letaknya berada di tengah pemukiman nelayan Sendang Biru. Bank BRI Kantor Unit Sendang Biru menyediakan akses permodalan untuk sektor kelautan dan perikanan dengan batas maksimal Rp 200.000.000,00, sedangkan untuk mengambil pinjaman diatas

batasan tersebut bisa dilakukan di Bank BRI Kantor Cabang Malang.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa ketiga instansi, setiap tugas dan fungsi yang melekat pada setiap instansi berbeda-beda dan wewenang dari masing-masing instansi ini dalam pelaksanaan program JARING sejalan dengan tugas dasarnya sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan program ini di lapangan.

5) Disposisi Pelaksana

Menyambung pada bagian sebelumnya, variabel selanjutnya adalah disposisi pelaksana. Disposisi atau sikap dari pelaksana ini turut andil dalam memberikan pengaruh atas berjalannya pelaksanaan program JARING di lapangan. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, ketiga instansi yang tergabung dalam program JARING yaitu OJK Malang, Dinas Perikanan, dan PT. Bank Rakyat Indonesia (perbankan) memiliki tugas dan fungsinya sesuai tugas dan fungsi pokok instansinya. Namun pada variabel ini dalam pelaksanaan program JARING ditemukan kendala yang terjadi. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan orientasi pelayanan yang dipegang masing-masing instansi, dari ketiga instansi tersebut dua diantaranya yaitu Dinas Perikanan dan Otoritas Jasa Keuangan merupakan organisasi publik sedangkan Bank BRI merupakan organisasi privat.

Organisasi publik dan organisasi privat memiliki perbedaan yang kontradiktif, dimana organisasi publik memiliki orientasi *non profit* yaitu tidak berorientasi pada keuntungan sedangkan organisasi privat memiliki orientasi *profit* yaitu berorientasi pada keuntungan. Perbedaan mendasar ini tentunya memberikan pengaruh khususnya dalam disposisi pelaksana dalam pelaksanaan program JARING.

Dinas Perikanan Kabupaten Malang dalam mendampingi pelaksanaan program JARING sadar betul akan posisinya sebagai aparatur negara yaitu pelayan masyarakat yang harus melayani masyarakat. Hal ini dibenarkan oleh narasumber ketika wawancara. Dinas Perikanan Kabupaten Malang melayani masyarakat sesuai dengan wewenangnya yang sudah dijelaskan pada bagian sebelumnya yaitu dalam sektor kelautan dan perikanan. Otoritas Jasa Keuangan memiliki sikap yang juga tidak berbeda jauh dengan Dinas Perikanan, dimana Otoritas Jasa Keuangan berkomitmen dalam melaksanakan program JARING ini merupakan upaya untuk meningkatkan inklusi keuangan sebesar 75% sesuai dengan yang ditargetkan oleh presiden terpilih yaitu JokoWidodo.

Berbeda dengan dua instansi sebelumnya, PT. Bank Rakyat Indonesia yang merupakan salah satu bank BUMN pada dasarnya adalah organisasi privat yang berorientasi pada *profit*.

Dalam pelaksanaan program JARING kendala yang muncul adalah KUR Mikro yang mengharuskan adanya agunan yang akan dibahas lebih lanjut pada bagian selanjutnya. Hal tersebut terjadi karena didasari ketidakpercayaan pihak bank kepada masyarakat khususnya masyarakat nelayan sehingga bank tidak berani mengambil resiko tinggi. Seperti yang telah dipaparkan dari hasil wawancara dari beberapa narasumber, pegawai bank berbeda dengan aparatur negara. Pegawai bank yang menjaring nasabah bekerja ditekan oleh target dan kebanyakan pegawai bank adalah pegawai kontrak sehingga kinerja mereka dalam mencapai target sangat menentukan karir mereka kedepannya. Kemudian, apabila ada nasabah yang mereka pegang memiliki kredit macet, mereka yang harus menanggungnya. Tekanan tersebut juga tidak bisa disalahkan karena memang pada dasarnya perbankan merupakan organisasi privat dan pegawainya adalah pegawai swasta sehingga sikap yang diambil sangat berbeda dengan yang dipegang aparatur negara, pegawai bank lebih memilih menjaring nasabah-nasabah yang aman dan tidak beresiko seperti nelayan-nelayan besar dan pengusaha-pengusaha sektor perikanan.

6) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Variabel terakhir yang disebutkan Van Meter Van Horn (dalam Hamdi, 2014: 99) adalah kondisi sosial, ekonomi, dan

politik. Variabel ini bisa dikatakan pengaruh dari lingkungan luar atau eksternal. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan terhadap implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, dan bagaimana opini publik. Kabupaten Malang sendiri khususnya Dusun Sendang Biru memiliki potensi besar pada sektor perikanan khususnya perikanan tangkap laut dimana komoditas unggulannya adalah ikan tuna dan menjadikan Sendang Biru sebagai penghasil ikan tuna dengan kualitas dan kuantitas terbaik di JawaTimur, ini menunjukkan bahwa Sendang Biru memiliki potensi besar yang perlu didukung untuk bertumbuh dan berkembang. Sehingga dengan keberadaan program JARING khususnya untuk perluasan akses permodalan untuk nelayan akan sangat membantu dalam meningkatkan produktifitas usaha mereka yang nantinya potensi-potensi yang ada akan terkelola dengan baik oleh masyarakatnya.

Seperti yang telah dibahas bahwa masyarakat nelayan Sendang Biru memiliki hubungan rekanan dengan para *pengambek* dan *pengambek* disana memiliki peran besar terhadap kehidupan masyarakat nelayan Sendang Biru. Kelompok kepentingan yang dimaksudkan dalam pelaksanaan

program JARING ini adalah para *pengambek* atau juragan. Sebagian besar *pengambek* atau juragan mengambil pinjaman modal KUR Ritel yang memiliki skala pembiayaan yang cukup besar, rata-rata pinjaman yang diambil berkisar antara Rp 200.000.000,00 sampai dengan Rp 500.000.000,00. Masyarakat nelayan Sendang Biru juga menyambut dengan baik adanya program JARING namun memang masih banyak masyarakat yang belum dan masih rancu mengenai program ini. Banyak masyarakat nelayan yang mengajukan pinjaman ketika ada sosialisasi yang diadakan Dinas Perikanan dengan Perbankan tetapi banyak yang tidak lolos dalam pengajuan tersebut karena beberapa kendala yang akan dibahas pada bagian selanjutnya.

b. Ketercapaian Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING) di Sendang Biru

Ketercapaian pelaksanaan program JARING bisa dilihat melalui sasaran jangka pendek dan sasaran jangka menengah-panjang yang telah ditentukan. Target utama program JARING adalah peningkatan pembiayaan di sektor kelautan dan perikanan yang terus bertumbuh dan berkembang serta mendorong perluasan akses masyarakat terhadap sektor jasa keuangan, untuk sasaran jangka pendek dari program ini adalah menyediakan infrastruktur kepada SJK dalam

meningkatkan pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan lebih dari 50% pada tahun 2015, melalui:

- 1) Penyediaan data informasi yang komprehensif mengenai sektor kelautan dan perikanan kepada SJK yang dituangkan dalam bentuk buku berisikan data dan informasi potensi bisnis dan peta risiko, *value chain* bisnis dan skim pembiayaan kepada sektor kelautan dan perikanan. Buku dilengkapi dengan uraian dukungan regulasi dari instansi terkait. Realisasi dari penyediaan data dan informasi tersebut adalah dengan peluncuran buku SAKU JARING pada tanggal 11 Mei 2015 ketika peluncuran pertama kali program JARING di Kabupaten Takalar Sulawesi Selatan. Buku ini berbentuk *e-book* atau buku elektronik yang memuat 6 BAB meliputi: a) Pendahuluan; b) Kelautan dan Perikanan di Indonesia; c) *Value chain* Sektor Kelautan dan Perikanan; d) Skema Pembiayaan; e) Ruang Lingkup dan Regulasi Sektor Kelautan dan Perikanan; dan f) Dukungan untuk Sektor Kelautan dan Perikanan yang Bertumbuh, Berkembang, dan Berdaya Saing. Buku SAKU JARING ini selain ditujukan untuk SJK ditujukan pula untuk masyarakat umum agar memiliki minat yang tinggi untuk memajukan sektor kelautan dan perikanan untuk tidak melihatnya sebagai sesuatu yang menakutkan sehingga enggan untuk masuk. Tindakan pemahaman proses bisnis, pemanfaatan

sumber daya manusia, inovasi dan penggunaan teknologi, dan sinergi yang positif perlu dianggap concern yang perlu diarahkan kembali. Tujuannya untuk menciptakan peluang bisnis dan perbaikan yang berkesinambungan untuk bisnis ini yang pada akhirnya membawa kesejahteraan bersama. *E-book* dari buku SAKU JARING ini bisa diunduh secara gratis di portal resmi OJK.

- 2) Ketersediaan regulasi yang kondusif bagi pembiayaan SJK kepada sektor kelautan dan perikanan. Realisasi dari ketersediaan ini telah dipaparkan dalam buku SAKU JARING yang tertuang dalam Bab 6 yaitu Dukungan untuk Sektor Kelautan dan Perikanan yang Bertumbuh, Berkembang, dan Berdaya Saing. Dukungan yang diberikan meliputi regulasi dari pemerintah, regulasi dari OJK, dan regulasi dari KADIN.
- 3) Sosialisasi Program JARING melalui kegiatan *Kick-Off* program JARING dan serangkaian sosialisasi yang dilaksanakan OJK. Mengenai sosialisasi *Kick-Off* program JARING di Sendang Biru telah dilaksanakan pada tanggal 04 November 2015. Selain sosialisasi melalui kegiatan *Kick-Off*, di Sendang Biru Kabupaten Malang juga sering dilakukan serangkaian sosialisasi mengenai akses permodalan yang dilakukan oleh Dinas Perikanan minimal 2 kali dalam satu tahun.

Kemudian untuk Sasaran Jangka Menengah-Panjang mulai tahun 2016 adalah mendorong peningkatan pembiayaan SJK kepada sektor kelautan dan perikanan secara bertahap melalui:

- 1) Perluasan pembiayaan ke seluruh sektor maritim, yang mencakup jasa kelautan, transportasi laut, bangunan kelautan, industri maritim, wisata bahari, dan energi dan sumber daya mineral.
- 2) Perluasan lembaga jasa keuangan sebagai partner program JARING.
- 3) Peningkatan kemampuan SDM Konsultan Keuangan Mitra Bank (KKMB), nelayan, dan SJK melalui pelatihan bersertifikat yang diselenggarakan oleh *OJK Institute*.
- 4) Program edukasi dalam rangka peningkatan pengetahuan masyarakat, khususnya di sektor kelautan dan perikanan, terhadap produk dan jasa dari SJK.

Sejauh ini, untuk sasaran jangka menengah-panjang yang ditargetkan program JARING yang sudah berjalan adalah perluasan lembaga jasa keuangan sebagai partner program JARING yang bertambah terhitung dari peluncurannya. Kemudian untuk program edukasi, belum ada program edukasi yang jelas sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan program JARING. Untuk Konsultan Keuangan Mitra Bank di Sendang Biru sendiri pada bidang usaha perikanan tangkap belum memiliki penyuluh atau KKMB (sumber: Data

UMKM Perikanan Tangkap, 2016). Untuk peluasan ke seluruh sektor maritim juga belum terealisasi, berdasarkan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 73/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan Pasal 3 (Ayat 2), usaha produktif yang dibiayai adalah penangkapan ikan, pembudidaya ikan, pengolahan ikan, pemasaran produk kelautan dan perikanan, pergaraman rakyat, wisata bahari, dan pendukung kegiatan kelautan dan perikanan, untuk energi dan sumber daya mineral belum diatur didalamnya.

Sedangkan untuk melihat seberapa jauh penyaluran akses permodalan khususnya Kredit Usaha Rakyat untuk sektor kelautan dan perikanan dapat dilihat melalui gambar yang disajikan pada bagian sebelumnya. Berdasarkan gambar 20, dari kelima sektor ekonomi yang menyerap KUR meliputi Sektor Perdagangan, Sektor Pertanian, Perburuan, dan Kehutanan, Sektor Jasa-Jasa, Sektor Industri Pengolahan, dan Sektor Perikanan yang menyerap KUR paling kecil adalah sektor perikanan yaitu sebesar 1,22%. Sedangkan sektor yang paling besar menyerap KUR adalah sektor perdagangan sebesar 66,29% diikuti dengan sektor pertanian, perburuan, dan kehutanan sebesar 17,36%, sektor jasa-jasa sebesar 11,03%, dan sektor industri pengolahan sebesar 4,10%. Tidak jauh berbeda dengan realisasi KUR menurut sektor ekonomi per Desember 2016 (gambar 21), realisasi KUR pada per Desember 2017 memiliki

urutan yang sama dengan selisih presentase sedikit yaitu sektor perdagangan sebesar 57,71%, sektor pertanian, perburuan, dan kehutanan sebesar 23,94%, sektor jasa-jasa sebesar 11,01%, sektor industri pengolahan sebesar 5,64%, dan sektor perikanan sebesar 1,65%. Berdasarkan kedua gambar tersebut (gambar 20 dan gambar 21) dapat disimpulkan bahwa sektor perikanan tetap pada posisi penyepap KUR terendah yang tidak lebih dari 2%. Sedangkan yang ditargetkan adalah setiap tahunnya bisa tumbuh lebih dari 50% dari tahun sebelumnya yang artinya pada Desember 2017 sektor perikanan harus menyerap KUR minimal sebesar 2,47% tetapi faktanya penyerapan sektor perikanan hanya 1,65%.

2. **Upaya Implementator untuk Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)**
 - a. **Hambatan yang Muncul dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING)**

Hambatan dalam pelaksanaan program JARING salah satunya disebabkan oleh hubungan antar pelaksana yang menyebabkan KUR Mikro yang seharusnya tidak menggunakan agunan diharuskan memiliki agunan. Sedangkan KUR Mikro sendiri ditujukan untuk nelayan kecil, hal ini memberatkan nelayan kecil yang benar-benar tidak mampu memberikan sehingga menyulitkan pemerintah dalam

memutus rantai hubungan rekanan yang cukup membelit masyarakat nelayan. Menurut Sumodiningrat (1999) pemberdayaan merupakan suatu upaya yang dilakukan untuk memandirikan masyarakat melalui perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Pemberdayaan dibutuhkan untuk memberikan kekuatan kepada masyarakat khususnya kelompok marginal agar dapat mandiri dan mampu menata kehidupannya.

Menurut Semedi dalam Kinseng (2014: 38) *“in Asia, where agriculture takes pride of places as the dominan economic activity, fishing communities...are marginal”*, sehingga nelayan yang merupakan kelompok marginal butuh untuk diberdayakan khususnya nelayan kecil. Program JARING ini salah satunya juga program yang ditujukan untuk memberdayakan nelayan. Mengenai hambatan yang disebutkan diatas, bagaimana bisa program JARING ini bisa memberdayakan masyarakat apabila dukungan akses permodalan khususnya KUR Mikro tanpa agunan tidak bisa diakses masyarakat. Tentunya program ini melalui KUR Mikro tidak bisa memberdayakan nelayan kecil yang benar-benar membutuhkan. Pada akhirnya, yang diberdayakan melalui program ini adalah mereka yang mampu memberikan agunan yang artinya masyarakat nelayan yang mampu.

Kemudian hambatan lain yang muncul adalah masih adanya masyarakat nelayan yang takut berurusan dengan perbankan.

Kondisi ini pun juga menyulitkan pelaksana untuk membantu masyarakat nelayan terlepas dari jeratan utang piutang dengan *pengambek* atau juragan. Dibutuhkan sosialisasi-sosialisasi, pelatihan, dan pendekatan kepada masyarakat untuk merubah paradigma ini yang tumbuh di masyarakat. Menurut Suharto (2005: 67) dalam proses dan pencapaian tujuan pemberdayaan masyarakat dapat melalui penerapan pendekatan 5P yaitu pemungkinan, penguatan, perlindungan, penyokongan, dan pemeliharaan. Pelaksana dari program JARING ini harus secara bertahap melalui pendekatan tersebut agar masyarakat nelayan khususnya nelayan kecil ini benar-benar siap dan mampu mengembangkan usahanya dengan dukungan akses permodalan yang diberikan, tidak hanya sebatas masyarakat nelayan dapat menerima akses permodalan.

b. Upaya Implementator dalam Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan Guideline (JARING)

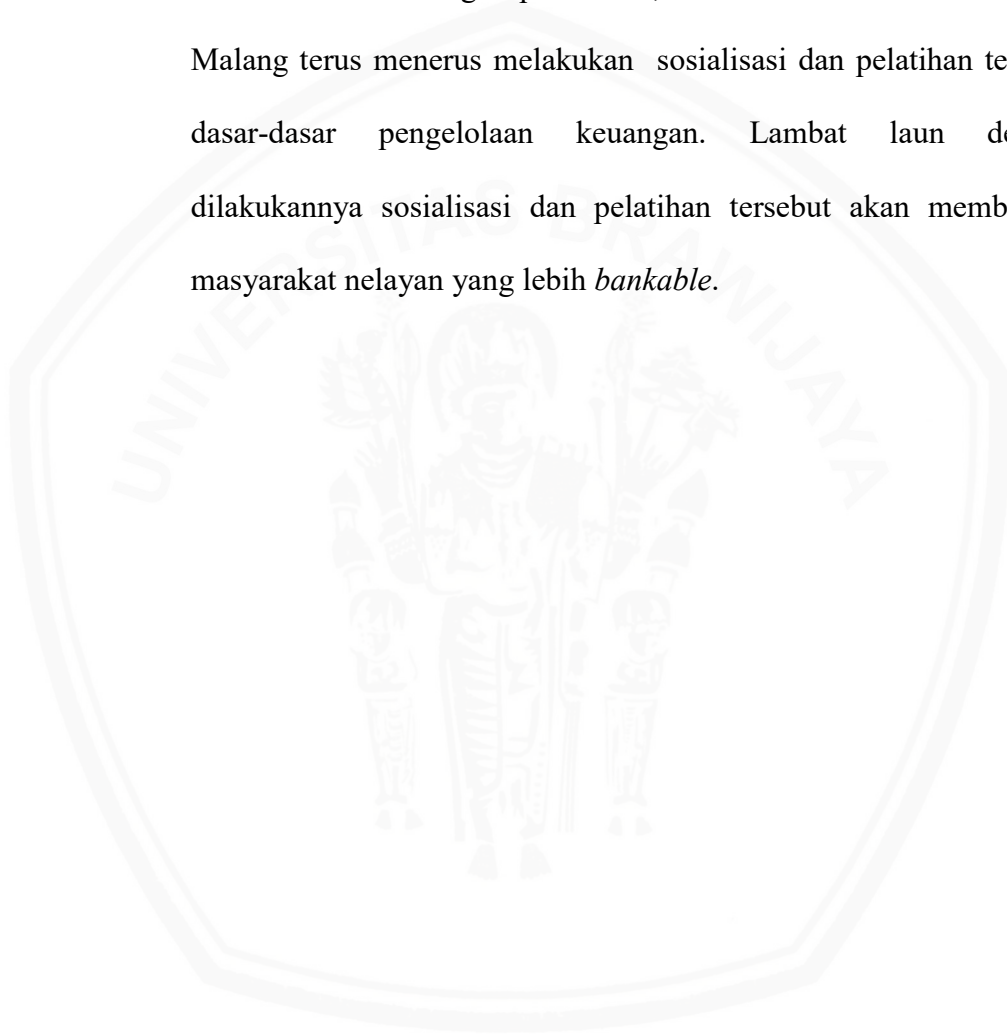
Melihat dari hambatan-hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan program JARING di Sendang Biru dilakukan koordinasi bersama Dinas Perikanan, Otoritas Jasa Keuangan Malang, dan Perbankan pada saat forum TPAKD seperti yang telah dipaparkan pada bagian lain. Adanya koordinasi yang dilakukan ditujukan untuk mencari penyelesaian terhadap hambatan yang terjadi menunjukkan

adanya upaya pemerintah untuk menyelesaikan bersama masalah tersebut.

Upaya yang dilaksanakan pelaksana khususnya Dinas Perikanan adalah mengupayakan masyarakat nelayan agar mampu memberikan agunan untuk mengakses permodalan melalui bantuan pengurusan hak atas tanah nelayan yang juga kerjasama dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN). Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, masalah tentang sertifikasi tanah ini memang benar adanya dimana masih banyak masyarakat nelayan yang rumah dan tanahnya tidak bersertifikat, khususnya di pemukiman Kampung Baru di Sendang Biru. Nantinya, surat tanah tersebut bisa diajukan sebagai agunan untuk mengajukan pinjaman. Upaya ini merupakan bentuk pemungkinan dari pendekatan 5P yang disebutkan Suharto (2005: 67) dimana Dinas Perikanan menciptakan kondisi yang memungkinkan untuk masyarakat nelayan bisa menerima daya yaitu pinjaman akses permodalan. Ketika masyarakat nelayan bisa menerima akses permodalan selanjutnya mereka mampu untuk mengembangkan usahanya dan memutus jeratan utang-piutang dengan *pengambek* atau juragan yang membelit, hal tersebut merupakan suatu bentuk penguatan dalam pemberdayaan.

Selain mengupayakan dengan bantuan pengurusan sertifikasi tanah hak atas nelayan, Dinas Perikanan juga mengupayakan agar surat kapal bisa dijadikan jaminan. Berdasarkan hasil wawancara

dengan narasumber perwakilan dari Bank BRI Kantor Unit Sendang Biru, disana menerima agunan berupa surat kapal sehingga hal ini bisa memudahkan masyarakat nelayan untuk mengajukan pinjaman. Kemudian untuk merubah paradigma masyarakat yang masih takut untuk berurusan dengan perbankan, Dinas Perikanan bersama OJK Malang terus menerus melakukan sosialisasi dan pelatihan tentang dasar-dasar pengelolaan keuangan. Lambat laun dengan dilakukannya sosialisasi dan pelatihan tersebut akan membentuk masyarakat nelayan yang lebih *bankable*.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan program JARING (Jangkau, Sinergi, dan *Guideline*) dan mendeskripsikan upaya pemerintah dalam mengurangi hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan program JARING di Sendang Biru, Kabupaten Malang. Berdasarkan hasil serta pembahasan dalam skripsi ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Implementasi Program JARING dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru Kabupaten Malang
 - a. Implementasi program JARING di Sendang Biru lebih dari 2 tahun setelah peluncuran diwujudkan dengan pembangunan fasilitas yang mendukung kegiatan industri sektor kelautan dan perikanan di Sendang Biru yaitu pembangunan *cold storage* di wilayah Sendang Biru Kabupaten Malang. *Cold storage* menjadi kebutuhan penting nelayan di Sendang Biru mengingat musim ikan dalam satu tahun hanya sekitar tujuh bulan, sehingga *cold storage* ini sangat dibutuhkan masyarakat nelayan disana. Mengenai implementasi program JARING dilihat dari variabel yang dijabarkan Van Meter Van Horn dapat disimpulkan bahwa

program JARING ini belum memiliki standar operasional prosedur yang jelas, masih membutuhkan peningkatan sumber daya finansial karena untuk sektor perikanan masih berada pada level terendah, komunikasi sebagai bentuk koordinasi antara pelaksananya dilakukan pada forum Tim Percepatan Akses Keuangan Daerah (TPAKD), pelaksana program JARING memiliki masing-masing peran yang berbeda, pelaksana yang tergabung dalam program JARING memiliki perbedaan yang didasari pada perbedaan mendasar yaitu orientasi pelayanan yang dibawa masing-masing instansi, dan masyarakat nelayan Sendang Biru memiliki perilaku konsumtif yang mengakibatkan lemahnya pengelolaan keuangan masyarakat nelayan. Lemahnya pengelolaan keuangan masyarakat nelayan disana menyebabkan masih adanya masyarakat nelayan yang takut mengajukan pinjaman modal pada bank karena takut tidak bisa memenuhi angsuran karena belum bisa mengelola keuangan dengan baik.

- b. Berdasarkan Sasaran Jangka Pendek dan Sasaran Jangka Menengah Panjang yang telah ditetapkan dalam program JARING sebagian sudah ada yang direalisasikan atau dicapai, khususnya untuk Sasaran Jangka Pendek telah direalisasikan tetapi untuk Sasaran Jangka Menengah-Panjang belum keseluruhan yang dicapai seperti belum adanya program edukasi untuk masyarakat khususnya sektor kelautan dan perikanan, perluasan pembiayaan untuk energi dan

sumber daya mineral belum diatur, dan untuk usaha perikanan di Sendang Biru belum memiliki penyuluh atau KKMB. Kemudian untuk realisasi penyaluran Kredit Usaha Rakyat untuk sektor kelautan dan perikanan masih berada posisi yang paling rendah dan tidak lebih dari 2%.

2. Upaya Pelaksana untuk Mengurangi Hambatan yang Terjadi dalam Implementasi Program JARING

- a. Hambatan yang muncul selama pelaksanaan program JARING di Sendang Biru adalah KUR Mikro yang mengharuskan adanya agunan. Hal ini terjadi karena perbedaan orientasi pelayanan dari pelaksana program JARING. Selain masalah KUR Mikro, hambatan lainnya yang muncul adalah dari sisi masyarakatnya dimana masih ada masyarakat nelayan (belum *bankable*) yang takut berurusan dengan perbankan. kondisi tersebut menyulitkan pelaksana untuk membantu masyarakat nelayan untuk terlepas dari jeratan utang piutang dengan *pengambek* atau juragan.
- b. Upaya yang dilakukan Dinas Perikanan adalah dengan membantu pengurusan sertifikasi hak atas tanah nelayan yang nantinya sertifikat tanah tersebut dapat digunakan untuk mengajukan pinjaman dan Dinas Perikanan mengupayakan agar surat-surat kapal bisa dijadikan agunan.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dari hasil penelitian yang berjudul “Implementasi Program Jangkau, Sinergi, dan *Guideline* (JARING) dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Nelayan Sendang Biru”, maka saran dari peneliti yaitu:

1. Perlu dibuat standar yang lebih jelas lagi terkait pelaksanaan program JARING yang menjadi pedoman pelaksanaan dan agar menjadi tolok ukur sejauhmana ketercapaian program JARING di lapangan yang nantinya akan memudahkan pelaksana dalam memberikan tindakan selanjutnya.
2. Perlu adanya peningkatan sumber daya finansial untuk menunjang keberhasilan program serta untuk menunjang sarana prasarana yang memadai untuk mendongkrak produksi dan usaha sektor kelautan dan perikanan.
3. Perlu adanya peningkatan kerjasama antara pelaksana program JARING untuk berkomitmen lebih dalam program JARING agar pelaksanaan program JARING bisa mencapai target semaksimal mungkin, khususnya dari pihak perbankan yang merasa memegang resiko paling tinggi.
4. Perlu adanya forum komunikasi khusus yang *concern* membahas tentang pelaksanaan Program JARING antara Dinas Perikanan, Otoritas Jasa Keuangan, PT. Bank Rakyat Indonesia, serta masyarakat nelayan Sendang Biru yang bertujuan untuk membahas semua dukungan dan kendala yang dialami selama pelaksanaan program JARING dan

ditujukan untuk menghimbau masyarakat nelayan tentang pentingnya untuk mengikuti program JARING agar sektor kelautan dan perikanan bisa semakin berkembang.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2015. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Abidin, Said Zainal. 2012. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Salemba Humanika.
- Adi, Isbandi Rukminto. 2002. *Pemikiran-Pemikiran dalam Pembangunan Kesejahteraan Sosial*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Agustino, Leo. 2016. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Astuti, Damayanti Dwi. 2015. "Implementasi Program Kemitraan dan Bina Lingkungan (PKBL) dalam Upaya Pemberdayaan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM)". *Skripsi Sarjana, Universitas Brawijaya*.
- BPS. Produksi Perikanan Tangkap Laut Indonesia Tahun 2011-2015, diakses pada tanggal 5 Oktober 2017 dari www.bps.go.id.
- Dinas Perikanan Kabupaten Malang. 2017. Data Perikanan Tangkap Tahun 2017.
- Dinas Perikanan Kabupaten Malang. Produksi Perikanan Tangkap di Kabupaten Malang Tahun 2013-2014, diakses pada tanggal 5 Oktober 2017 dari www.perikanan.malangkab.go.id.
- Fakhrurroji, Ibnu. 2011. "Strategi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri - Kelautan dan Perikanan (PNPM MANDIRI-KP) di Desa Prapag Kidul Kecamatan Losari Kabupaten Brebes". *Skripsi Sarjana, Universitas Negeri Semarang*.
- Hamdi, Muchlis. 2014. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis, dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Handartoputra, Aly, dkk. 2015. Penilaian Kerentanan Pantai di Sendang Biru Kabupaten Malang terhadap Variabel Oceanography Variable Based on CVI (Costal Vulnerability Index) Method. *Dalam Diponegoro Journal of Maquares: Management of Aquatic Resources Volume 4, No. 1 hal: 91-97*.
- Kinseng, Rilus A. 2014. *Konflik Nelayan*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Kusnadi. 2006. *Konflik Sosial Nelayan: Kemiskinan dan Perebutan Sumber Daya Perikanan*. Yogyakarta: LKiS.

- Kusnadi. 2008. *Akar Kemiskinan Nelayan*. Yogyakarta: LKiS.
- Miles, Matthew B, A. Michael Huberman dan Johnny Saldana. 2014. *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook Edisi Ketiga*. Sage Publications: Inc.
- Moleong, Lexy J. 2014. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Muhammad, Sahri. 2012. *Pemberdayaan Masyarakat Pesisir: Model Kemitraan Socio-Ecocentrisme*. Malang: UB Press.
- Nasution, S. 2012. *Metode Research (Penelitian Ilmiah)*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Nugroho, Riant. 2015. *Kebijakan Publik di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- OJK. 2015. Buku Saku JARING. Jakarta: OJK.
- Parsons, Wayne. 2014. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* diterjemahkan oleh Tri Wibowo Budi Santoso. Jakarta: PT Fajar Interpratama Mandiri.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia nomor 45/PERMEN-KP/2015 tentang Rencana Strategis Kementerian Kelautan dan Perikanan Tahun 2015-2019.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia nomor 75/PERMEN-KP/2016 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat Sektor Kelautan dan Perikanan.
- Prayoga, Kadhung. 2016. Strategi Pemberdayaan Masyarakat Berbasis Kearifan Lokal di Provinsi Jawa Timur. Dalam Seminar Nasional Lustrum Ke-2 Program Studi Penyuluhan dan Komunikasi Pembangunan Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.
- Purwanti, Pudji. 2010. *Model Ekonomi Rumah Tangga Nelayan Sekala Kecil*. Malang: UB Press.
- Santana, Septiawan. 2007. *Menulis Ilmiah: Metode Penulisan Kualitatif*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Siaran Pers Otoritas Jasa Keuangan Nomor: SP-49/DKNS/OJK/V/2017 OJK-KKP Lakukan Monitoring dan Evaluasi Program JARING di Malang, diakses pada tanggal 5 Oktober 2017 dari www.ojk.go.id.

- Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suharto, Edi. 2005. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*. Bandung: Refika ADITAMA.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1999. *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025.
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.
- Zamzami, Lucky. 2011. Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir di Nagari Ampiang Perak, Sumatera Barat. *Dalam MIMBAR, Vol. XXVII, No. 1 hal: 113-125*.
- Zauhar, Susilo. 1993. *Administrasi Program dan Proyek Pembangunan*. Malang: IKIP Malang.